

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Materialband zu Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003

Anhangsverzeichnis	Seite
Anhangsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	III
Anhang 1 - Methodisches zur Programmbewertung	1
MB-X-Text 1.1 - Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung	1
MB-X-Text 1.2 - Synergieeffekte	5
MB-X-Text 1.3 - Strukturierung der Bewertung auf Programmebene (Arbeitspapier)	9
Anhang 2 - Ziele und Wirkungen auf Programmebene	19
Anhang 3 - Querschnittsfrage 2: Beitrag des EPLR Hamburg zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben	21
MB-X-Text 3.1 - Arbeitspapier: Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses (kapitelübergreifende Bewertungsfrage 2)	21
MB-X-Text 3.2 - Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte	25
Anhang 4 - Beitrag des EPLR Hamburg zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	29
MB-X-Text 4.1 - Landwirtschaft und Klimarelevanz	33
Anhang 5 - Umsetzung	41
MB-X-Text 5.1 - Ergebnisse der Expertengespräche auf Programmkoordinierungsebene und in der GD-Agri bezüglich der Rolle des Begleitausschusses	41
MB-X-Text 5.2 - Verbesserungsvorschläge für künftige Programmerstellungen	45
Anhang 6 - Fragebögen und Interviewleitfäden	51
MB-X-Text 6.1 - Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP	51
MB-X-Text 6.2 - Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri	52
MB-X-Text 6.3 - Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordinatoren	58
Literaturverzeichnis	69

Abbildungsverzeichnis**Seite**

MB-X-Abbildung 1.1:	Entstehung der verschiedenen Programmebenen und ihre Bedeutung für die Evaluierung	1
MB-X-Abbildung 1.2:	Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator	3
MB-X-Abbildung 1.3:	Beschäftigungswirksame Programmmittel (Beispiel)	12

Tabellenverzeichnis	Seite
Anhang 1	
MB-X-Tabelle 1.1: Übersicht über tatsächlich anhand von Projekten „nachweisbare“ Synergien	7
MB-X-Tabelle 1.2: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung AFP in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2a)	15
MB-X-Tabelle 1.3: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (AFP) in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2b)	16
MB-X-Tabelle 1.4: Relevanzabfrage	17
Anhang 2	
MB-X-Tabelle 2.1: Ziele des EPLR Hamburg auf Programmebene	19
MB-X-Tabelle 2.2: Wirkungen des EPLR Hamburg auf Programmebene	20
Anhang 3	
MB-X-Tabelle 3.1: Übersicht über die Schätzergebnisse der befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte in der Phase der Leistungserstellung	28
Anhang 4	
MB-X-Tabelle 4.1: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (Indikator 5-1.1.)	29
MB-X-Tabelle 4.2: Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele) (Indikator 5-1.2.)	30
MB-X-Tabelle 4.3 Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Kriterium 5-4.)	31
MB-X-Tabelle 4.4: Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften	32
MB-X-Tabelle 4.5: Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft	34
MB-X-Tabelle 4.6: Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase	34
MB-X-Tabelle 4.7: Umrechnungsfaktoren für CO ₂ -Äquivalente	34
MB-X-Tabelle 4.8: Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR	28

Anhang 5

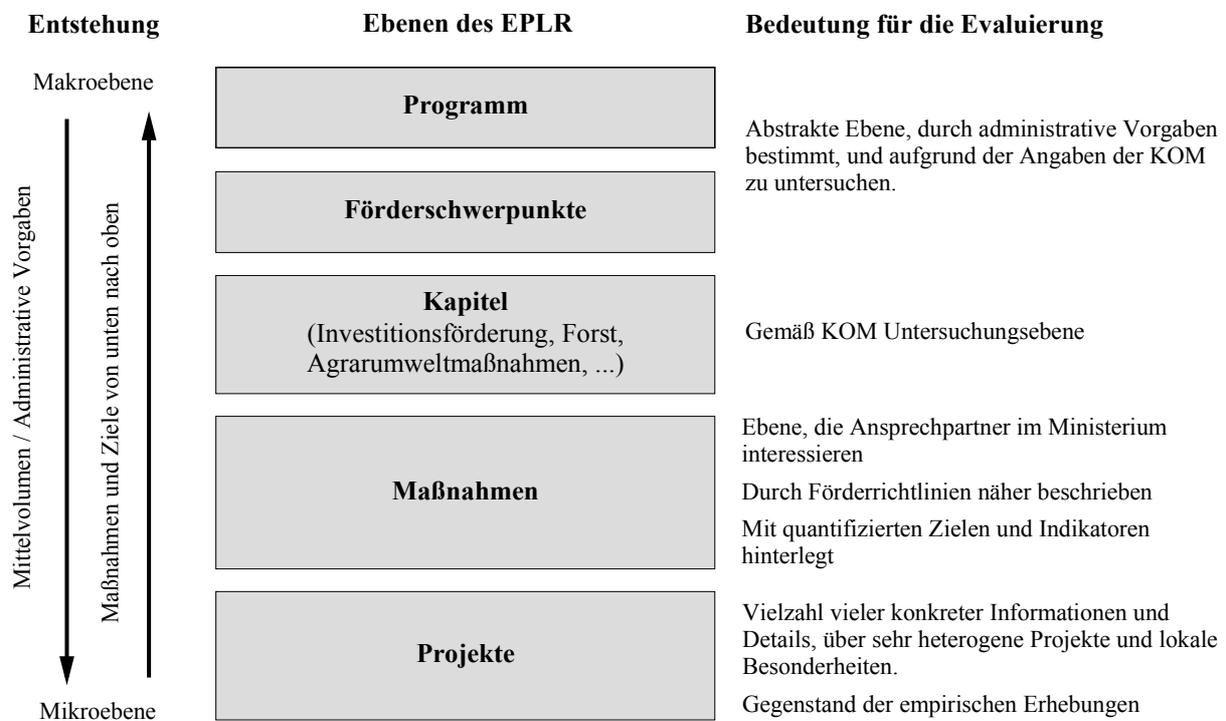
MB-X-Tabelle 5.1: Übersicht über die veränderten Regelungen zu Programmänderungen	43
MB-X-Tabelle 5.2: Finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Auswirkungen auf die Programmumsetzung	47

Anhang 1 - Methodisches zur Programmbewertung

MB-X-Text 1.1 - Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung

Aufgrund der Programmgenese (siehe Kapitel 2.3.1.1), der verschiedenen Ebenen eines EPLR (siehe MB-X-Abbildung 1.1) und des vorgegebenen Bewertungsrasters der EU-Kommission ist eine kapitelübergreifende Bewertung mit grundsätzlichen Problemen verbunden.

MB-X-Abbildung 1.1: Entstehung der verschiedenen Programmebenen und ihre Bedeutung für die Evaluierung



Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertung von komplexen Programmplanungsansätzen

Eine der größten Schwierigkeiten besteht bei der Zusammenführung von Zielen der Makro- und der Mikroebene. Nur in idealisierten Betrachtungen stellt eine Landesregierung oder ein Ministerium einen kleinen Katalog von Zielen auf und leitet von diesen eine konsequente Strategie ab. Dies würde voraussetzen, dass die Politiker ein kohärentes Modell der regionalen Entwicklung in allen ihren Facetten haben müssten. Eine Entwicklung von Förderprogrammen verläuft jedoch meist eher in multiplen und parallelen Prozessen. Ausgehend von spezifischen Interessen des Fachreferats (diese liegen auf der Maßnahme-

nebene), werden Ziele von unten nach oben festgelegt (Schubert, 2002). Dabei sind Zuständigkeiten und Ressourcen zu beachten, aber auch politische Einflussnahme, die Wahrung von Planungssicherheiten und Zusagen gegenüber den Fördermittelempfängern. Die Programmebene an sich hat keine Lobby und induziert keine unmittelbare Betroffenheit. Diese Ebene ist eher ein „geduldiges“ Artefakt.

Laut EU-KOM liegen die häufigsten Schwächen der EPLR in der fehlenden übergeordneten Strategie und in fehlenden oder unzureichend quantifizierten Programmzielen. Bei der EU-KOM herrscht der Eindruck vor, dass einzelne zumeist bereits praktizierte Maßnahmen gut geplant und mit operationellen Zielen hinterlegt sind. Um ausgewogen zu erscheinen, wurde noch „Beiwerk“ aus anderen Bereichen hinzugefügt und eine breite Strategie, die alle von unten angemeldeten Maßnahmen abdeckt, herumgesponnen. Dieser breite Ansatz tritt an die Stelle einer stimmigen Ausrichtung der Förderung auf eine gemeinsame Zielrichtung: Statt „Was wollen wir im ländlichen Raum?“ ging es den Ländern schwerpunktmäßig um die Förderfähigkeit bestimmter Tatbestände (EU-KOM, 2003).

Das Fehlen von operationellen Zielen auf Programm- und Förderschwerpunktebene macht es schwierig, einen geeigneten Maßstab zu finden, um die Güte des Gesamtprogramms und den Beitrag einzelner Maßnahmen zu beurteilen. Auch die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen der EU-KOM sind hierzu nicht geeignet, da diese nicht oder nur unzureichend in die Zielsysteme auf Maßnahmenebene integriert sind.

Bewertungskonzept der EU-Kommission

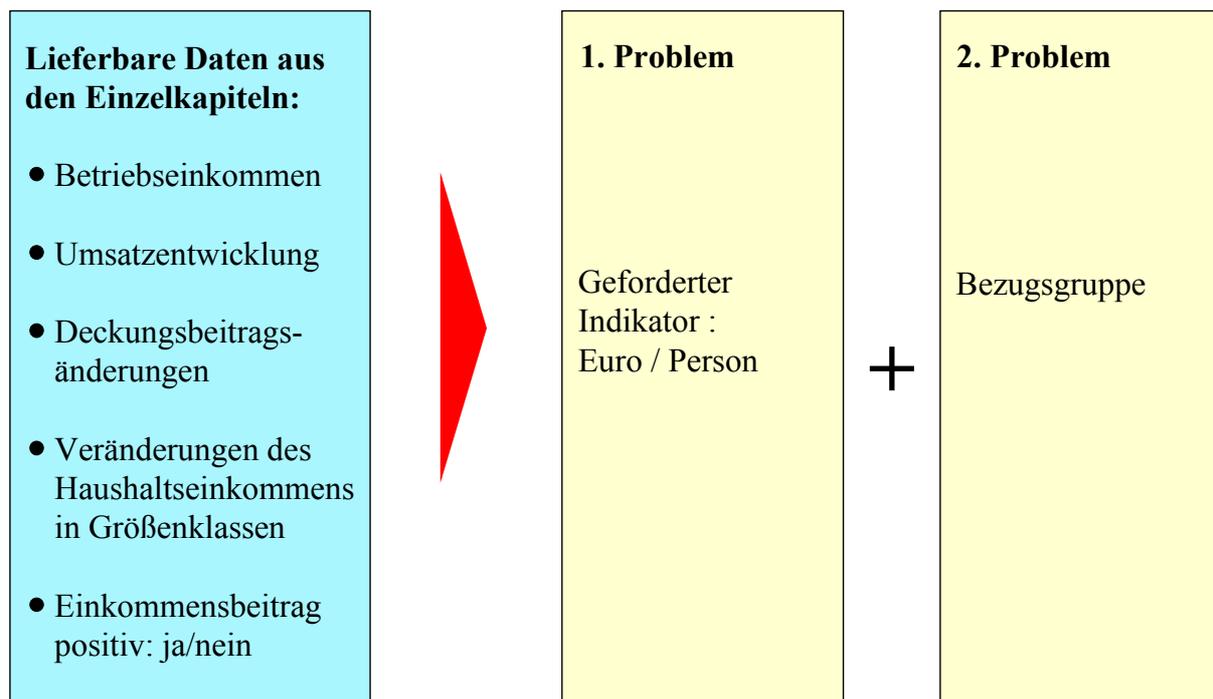
Das Bewertungskonzept der EU beinhaltet Querschnittsfragen, die als zusätzliche Zielkategorien bei der Evaluation der Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Mit jeder neuen Zielkategorie müssen neue Wirkungsbeziehungen geprüft werden. Durch die zu erwartenden Interdependenzen – beispielsweise positive Wirkungen bestimmter Investitionsvorhaben auf die wirtschaftliche Entwicklung versus Inanspruchnahme der Umwelt – wird der Analyseaufwand überproportional erhöht. Die Gewichtung der Ergebnisse aus den verschiedenen Zieldimensionen wird komplizierter: Wie viel Umweltbelastung sollte toleriert werden, um eine Maßnahme im Bereich der Produktionsausweitung als erfolgreich zu werten? Solche Fragestellungen wären von den Evaluatoren nur beantwortbar, wenn diese Querschnittszielsetzungen konsequent in das Zielsystem der Interventionen auf allen Ebenen integriert wären und ihre politische Gewichtung von den Trägern der Förderung klargestellt würde (Schwab et al., 2000). Dass dem nicht so ist, wurde in Kap. 2.2 dargelegt.

Makro-ökonomische Zielgrößen und Indikatoren (Verringerung der Arbeitslosenquote, Veränderungen des BIP) sind aufgrund der marginalen Einflussgrößen des Programms (siehe allein andere EU Fördermittel, Kapitel 2.2.5, Überlagerung von Einflüssen der ge-

samtwirtschaftlichen Situation) nicht messbar. Des Weiteren gibt es keine Modelle, mit denen die Wirkungen der doch sehr heterogenen Maßnahmen des EPLR Hamburg in einer Region oder in Niedersachsen messbar wären. Methoden, die auf makro-ökonomischen Modellen basieren, sind somit nicht anwendbar. Für die Bewertung der Programmwirkungen bleibt allein der Rückschluss von der Mikro- auf die Makroebene durch Aggregation der Einzelergebnisse.

Diese Zusammenschau wird durch den unterschiedlichen Vollzug in den einzelnen Förderkapiteln bzw. eine unterschiedliche Datenlage und Bearbeitungsstände erheblich erschwert und verzerrt. Ungenauigkeiten und Annahmen auf dieser Ebene werden hierdurch aufsummiert. Eine zusätzliche Schwierigkeit ergibt sich durch den teilweise subjektiven Charakter von qualitativen Einschätzungen, denen zumeist eine rein ordinale Skalierung ohne äquidistante Intervalle zugrunde liegt.

MB-X-Abbildung 1.2: Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator



Quelle: Eigene Darstellung.

Abschließend ist die Problematik der einseitig quantitativen Ausrichtung der Evaluierung anhand der vorgegebenen Indikatoren (Schwab et al., 2000) zu nennen. Dieser aus dem Wunsch zur europaweiten Zusammenfassung der Wirkungen geborene Ansatz wird den multiplen Effekten der sehr heterogenen EPLR nicht gerecht, da es viele Effekte gibt, die sich gar nicht quantifizieren lassen (Ausstrahlungseffekte etc.). Aber auch bei scheinbar leicht quantifizierbaren Indikatoren im Zusammenhang mit direkten Wirkungen (Ein-

kommens- oder Beschäftigungseffekte) können die möglichen Erfassungsgrößen, die den einzelnen kapitelspezifischen Evaluierungen zu Grunde liegen, stark variieren. MB-X-Abbildung 1.2 verdeutlicht diese Schwierigkeiten bei der für die Programmbewertung erforderlichen Zusammenfassung der Ergebnisse der Mikro-basierten Evaluation.

Fazit

Vorrangig dient die zum jetzigen Zeitpunkt vorgenommene Bewertung auf Programmebene der Einschätzung der Relevanz der Bewertungsfragen und Kriterien sowie der Entwicklung weiterer Fragen und z.T. von Ersatzindikatoren. In der Regel ist nur eine Beschreibung von Veränderungen und bestimmten Sachverhalten möglich, was für die Programmebene durchaus den Anforderungen der MEANS-Methoden entspricht:

- „(1) Simple description of the observable changes,
- (2) Comparative study of changes - observation of groups- field studies,
- (3) Inductive analysis of causal relations: understanding of the mechanisms of impact production is required and when numerous interdependencies exist with the socio-economic context,
- (4) Quantitative estimation of impacts.

For an overall evaluation of a program it is just the first level attainable.” (EU-KOM, 1999a).

Darüber hinaus werden Hinweise und Erfordernisse für die Ex-post-Bewertung gegeben.

MB-X-Text 1.2 - Synergieeffekte

Die Erzielung von Synergien ist Sinn und Zweck integrierter Programmansätze (seit 1988). Dabei geht es zum einen um eine größere Komplementarität zwischen den Projekten (Mittelleffizienz) und zum anderen um die Verstärkung gleichgerichteter Maßnahmen (Wirkungsmaximierung).

Folgende Effekte können Synergiewirkungen erzeugen (Toepel, 2000):

- (1) Effekt der kritischen Masse: ein Projekt allein würde nicht diese zusätzliche Wirkung erzielen;
- (2) Skaleneffekt: sinkende Kosten aufgrund verschiedener Projekte in räumlicher Nähe;
- (3) Beispiel und Vorbildwirkung: Duplizierung von Projekten nach einem Vorbild;
- (4) Koordinierungseffekt: verbesserte Koordinierung zwischen verschiedenen öffentlichen Akteuren;
- (5) Produktivitätseffekt: Lernkurveneffekte innerhalb der öffentlichen Maßnahmen erhöhen die Produktivität des öffentlichen Sektors;
- (6) Befreiungseffekt: die Implementation eines Projektes beseitigt Hemmnisse anderer Projekte;
- (7) Impulseeffekt: Stimulation der Entwicklung anderer Projekte.

Synergien werden erst mittel- bis langfristig sichtbar; zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung können daher nur erste Hinweise gegeben werden. Welche Synergiewirkungen entstehen und ob der Programmplanungsansatz tatsächlich dazu beiträgt, mehr Synergiewirkungen zu erzeugen als in isolierten Teilprogrammen umgesetzte Maßnahmen, bleibt der Ex-post-Bewertung überlassen.

Im Rahmen von Programmplanungsansätzen können Synergieeffekte erreicht werden durch (Toepel, 2000):

- die Bündelung von Mitteln (Kofinanzierung);
- die Entwicklung und Umsetzung sich ergänzender (komplementärer) Projekte und Maßnahmen in einem (begrenzten) Gebiet bzw. für ein gemeinsames Ziel;
- verschiedene Fördermaßnahmen für dieselben Adressaten;
- Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren (Verwaltungen, Projektträgern).

Zu unterscheiden sind **externe** Synergien (z.B. mit dem Ziel-2-Programm) und **interne** Synergien zwischen den Maßnahmen des EPLR Hamburg.

Für Synergie ist interne Kohärenz notwendig, die aus drei Elementen besteht:

- gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
- Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
- zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen.

Matrix der Synergieeffekte

Synergieeffekte lassen sich mit Hilfe einer Matrix darstellen. Diese Methode ist in den MEANS-Handbüchern beschrieben (EU-KOM, 1999b). Dabei sind drei Schritte erforderlich (siehe auch Toepel, 2000):

- (1) Identifikation potenzieller Synergieeffekte anhand der Programmdokumente und der Förderrichtlinien;
- (2) Analyse und Systematisierung der Synergieeffekte;
- (3) Empirische Untersuchung der hauptsächlichen Effekte anhand von Fallstudien.

Die Analyseebene können Projekte, Maßnahmen oder Förderschwerpunkte sein. Für unsere Synergiematrix wurde eine Mischung von Haushaltslinien und Maßnahmen genutzt.

Potenzielle Synergieeffekte wurden im EPLR Hamburg nur beschrieben und nicht systematisch über alle Förderschwerpunkte und Maßnahmen versucht abzuschätzen.

MB-X-Tabelle 1.1 enthält die bislang aufgrund von Expertengesprächen und den Befragungen darstellbaren Synergien. Diese können aber zunächst nur als erste Hinweise gewertet werden. Wie schon oben gesagt, bleibt die systematische Untersuchung möglicher Synergieeffekte der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

MB-X-Tabelle 1.1: Übersicht über tatsächlich anhand von Projekten „nachweisbare“ Synergien

			A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
			a / b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f		i
			A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
A: Produktionsstruktur	a / b	A1												
	c	A3	0								<i>1</i>			
	g, m	A4, A5	0	0										
B: Ländliche Entwicklung	k	B1	0	0	0									
	o	B2	0	0	0	0								
	r	B3	0	0	0	0	0							
	s	B4	0	0	0	0	0	0						
	u	B5	0	0	0	0	0	0	0					
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	e	C1	0	0	0	0	0	0	0	0				
	f	C2	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
		C3	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1		
	i	C4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		

Kursiv: asymmetrische Synergie.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bisherige Synergieeffekte werden anhand folgender Skala bewertet:

- 2 große positive Synergieeffekte,
- 1 positive Synergieeffekte vorhanden, aber von geringer Bedeutung,
- 0 keine Synergie,
- 1 negative Synergieeffekte vorhanden, aber von geringer Bedeutung,
- 2 negative Synergieeffekte, die Anlass zur Besorgnis geben.

Die anhand der vorgestellten Skala vorgenommene Bewertung der möglichen Synergieeffekte hat einen qualitativen Charakter und spiegelt auch die subjektive Einschätzung der Evaluatoren wider. In der Matrix (siehe MB-X-Tabelle 1.1) entsprechen sich die Werte auf beiden Seiten der Diagonalen mit Ausnahme von asymmetrischen Synergien.

So muss nur die Hälfte der Matrix ausgefüllt werden, da die (grau unterlegte) Hälfte die gleichen Werte liefert. Asymmetrische Synergien werden in der oberen Hälfte der Diagonalen abgebildet (in kursiv). Beispiel für eine asymmetrische Synergie ist der Zusammenhang zwischen Qualifizierungs- und Agrarumweltmaßnahmen. Qualifizierungsmaßnahmen haben einen positiven Effekt auf die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen. Auf der anderen Seite haben Agrarumweltmaßnahmen einen zu vernachlässigenden Einfluss auf Qualifizierungsmaßnahmen.

Synergieeffekte durch einen landschaftsbezogenen Ansatz

Wie Synergieeffekte aussehen könnten, soll im Folgenden am Beispiel eines landschaftsbezogenen Ansatzes beschrieben werden.

Das Beispiel beschreibt die Kombination von naturnahen Flächen mit Maßnahmen des Ökologischen Landbaus (Pfiffner et al., 2002). In einer Untersuchung von Low-Input-Betriebsflächen wurden die Auswirkungen auf Laufkäfer und Spinnenfauna ermittelt. Dabei wurde festgestellt, dass naturnahe Flächen in Kombination mit biologischem Anbau wesentlich zur Erhaltung von artenreichen Laufkäfer- und Spinnengemeinschaften beitragen. Landschaftsmanagement kann demnach zu einer Systemoptimierung führen. Zur Verbesserung der Bioanbausysteme, insbesondere zur Effizienzsteigerung der natürlichen Schädlingskontrolle, muss der Landschaftsausstattung eine höhere Bedeutung zugemessen werden. Neuere Untersuchungen zeigen, dass in Landschaften, die reich an naturnahen Flächen sind, Schlüsselschädlinge durch die natürliche Regulation unter der Schadschwelle gehalten werden können (Thies und Tschardtke 1999 in Pfiffner et al., 2002, S. 29).

Schwedische Untersuchungen ergaben, dass eine reichhaltige Landschaftsausstattung kombiniert mit Biolandbau die Fruchtbarkeit von Nutzinsekten erhöhen kann. Die in landschaftlich vielfältigen und biologisch bewirtschafteten Gebieten deutliche erhöhte Abundanz der Nützlinge kann zu einer verbesserten Schädlingsregulation führen.

Daher sollte die optimierte Einbindung von naturnahen Flächen auf dem Betrieb, ihre sachgemäße Anlage und Pflege als notwendiger Bestandteil des ökologischen Landbaus im Sinne des vorbeugenden Pflanzenschutzes begriffen werden.

Regional ausgerichtete Agrarumweltprogramme müssten zudem so ausgerichtet sein, dass nicht nur punktuell auf Betriebsebene, sondern vermehrt auf der Landschaftsebene unter Berücksichtigung der Anbauintensitäten die Kulturlandschaft aufgewertet wird.

MB-X-Text 1.3 - Strukturierung der Bewertung auf Programmebene (Arbeitspapier)

A Zielanalyse – Tabelle 1 - Methode und Vorgehen

In den Programmen sind Ziele für das Gesamtprogramm zwar genannt, sie stehen aber ungewichtet nebeneinander und werden nicht mit Zielgrößen oder Indikatoren hinterlegt. Quantifizierte Zielvorgaben sind, wenn überhaupt, nur auf der Maßnahmenebene vorgenommen worden. Insofern kann in diesem Zusammenhang nur von der Mikroevaluierung bzw. den spezifischen Zielen auf die Makroebene geschlossen werden (EU-KOM, 1999b).

Zur Strukturierung der Bewertung auf dieser Ebene dienen die Bewertungsfragen der EU-Kommission, die als globale Ziele für Entwicklung des ländlichen Raumes in der EU zu verstehen sind.

Die spezifischen Ziele der Maßnahmen auf der Ebene der Maßnahmengliederung der VO (EG) Nr. 1750/1999 sollen diesen globalen Zielen zugeordnet werden. Ziele der Maßnahmenebene, die nicht von den genannten Zielbereichen der Kommissionsfragen auf Programmebene abgebildet werden, sind zu ergänzen, wenn sie für das jeweilige Bundesland relevant sind.

Ziel ist es, auf Programmebene zu verdeutlichen:

- (1) wie relevant sind diese Programmziele der EU für das jeweilige Landesprogramm,
- (2) wie relevant sind einige Fragen und Kriterien des Bewertungsrahmens,
- (3) um welche programmspezifischen Ziele und somit Bewertungsfragen muss die Evaluierung vor allen Dingen für die Ex-Post-Bewertung ergänzt werden.

Quellen hierfür sollen sein:

- (1) Auswertung der Programmplanungsdokumente, Förderrichtlinien, Literatur,
- (2) Einschätzungen der Evaluierer,
- (3) Abstimmung mit den Landesverwaltungen.

Unterschieden werden soll nach:

Hauptziele: hierbei handelt es sich um Ziele der Maßnahmengruppe, die für die Mehrzahl der durchgeführten Fördermaßnahmen ausschlaggebend sind.

Nebenziele: diese Ziele werden in den verschiedenen Quellen genannt, sind jedoch für die Mehrzahl der Fördermaßnahmen nur ein unter anderem zu erreichendes Nebenprodukt, das für das Angebot der Maßnahmen jedoch nicht ausschlaggebend war. Hiervon zu unterscheiden sind jedoch die reinen Nebenprodukte auf der Wirkungsebene, die zum

Teil nur Mittel zum Zweck sind, um andere Wirkungen im Bereich der Zielsetzungen zu erreichen (z.B. Einkommenswirkungen im Bereich der Agrarumweltprogramme).

Wichtig ist, dass alle Ziele, die mit Fördermaßnahmen verbunden sind, in dieser Tabelle „untergebracht“ werden müssen. Dies geschieht, wenn nötig, durch die Spezifizierung der „Ventilrubrik“ „Sonstige Ziele“.

Ziel ist die Auswertung der Zieltabelle nach Häufigkeiten zur grafischen Darstellung der Zielstruktur des Programms. Eventuell wird eine Gewichtung der Ziele mit dem eingesetzten Finanzvolumen für die Maßnahmen vorgenommen.

Diese Zieldarstellung dient auch als Messlatte oder Maßstab für die Relevanzprüfung der Programmwirkungen.

B Analyse der Wirkungsströme – Tabelle 2 (a und b) - Methode und Vorgehen

Für die Analyse der Wirkungsströme des Programms werden die 5 themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkbereiche aufgefasst. Diesen sollen jeweils die Wirkungen auf Ebene der Maßnahmengruppen (analog zu A) zugeordnet werden.

Die Wirkungseinschätzung erfolgt auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen bis zur Zwischenbewertung. Dargestellt werden sollen die **Nettowirkungen**, die ggf. auch **negativ** sein können!

Wirkungsrichtungen und -stärken:

- positive Wirkungen: geringe (+), mittlere Wirkung (++) , starke Wirkung (+++) vor dem Hintergrund der tatsächlich eingetretenen Wirkung durch den Förderbereich
- zu vernachlässigende Wirkungen: 0
- Negative Wirkungen: geringe Wirkung (-), mittlere Wirkung (--) starke Wirkung (---)

Bezugsgröße für die Einschätzung der Nettowirkungen der Haushaltlinie sind

- die Fördergelder, die mit bestimmten Wirkungen verbunden sind im Bezug zum Gesamtmittelvolumen des Maßnahmebereiches (= wirksame Fördersumme), Vorschlag für eine Vereinheitlichung der Einschätzungen: 0 bis 5 % des Mitteleinsatzes vernachlässigbar, 5 bis 30 % gering, 30 bis 60 % mittel, größer 60 % stark wirksamer Mitteleinsatz)
- die Einschätzung des Wirkungsgrades (zugrunde liegen die eigenen Methoden und Parameter der kapitelspezifischen Bewertung, wie z.B. Treffsicherheit der Maßnahme, Zielerreichung, Wirkungsanalysen etc.).

In der folgenden Tabelle sind Verknüpfungsregeln für die beiden Teilaspekte der Wirkungsintensität (in Anlehnung an ökologische Risikoanalyse...) dargestellt. Diese sind auch analog für negative Wirkungen anzuwenden:

Wirksame Förder- summe Wirkungsgrad	Vernachlässig- bar	Gering	Mittel	Stark
Vernachlässigbar	0	0	0	0
Gering	0	+	+	++
Mittel	0	+	++	+++
Stark	0	++	+++	+++

Wirkungseigenschaften:

Unterschieden werden drei Wirkungsfelder:

Ort der Wirkung: direkte Wirkung: Wirkung tritt bei den direkt Begünstigten ein.

indirekte Wirkung: Wirkung tritt jenseits des direkten Adressatenkreises auf.

Beginn der Wirkung: kurzfristige Wirkung: Wirkung stellt sich in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Maßnahme ein (innerhalb von 2 Jahren).

Langfristige Wirkung: die Wirkung stellt sich erst Jahre nach der Maßnahme ein.

Dauer der Wirkung: befristete Wirkung: Wirkung ist nur vorübergehend bzw. tritt nur so lange auf, wie Gelder für eine Maßnahme fließen.

dauerhafte Wirkung: Effekt, der über die Dauer der Maßnahme hinaus wirkt.

(Definitionen in Anlehnung an EU-KOM, 1999c).

Tabelle 2 a

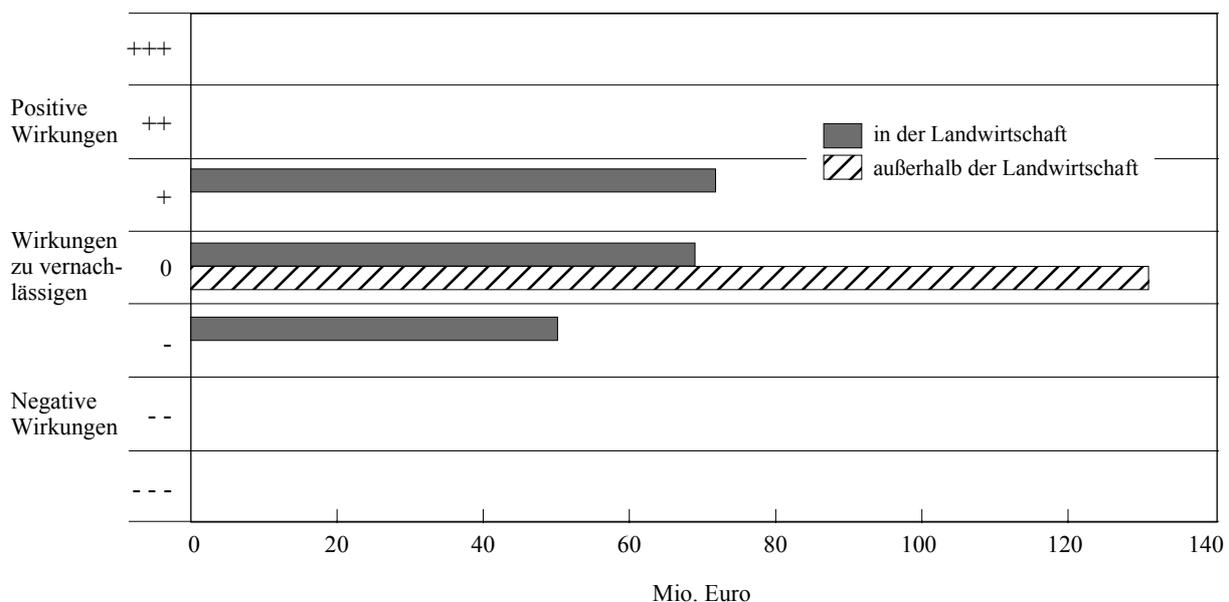
In dieser Tabelle sollen den Maßnahmen die Wirkungsintensitäten aufgeteilt nach den jeweiligen Wirkungseigenschaften zugeordnet werden.

Bei der Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen, wie z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte werden gesondert dargestellt.

Table 2b

Hier geht es um die Gesamteinschätzung der überwiegenden, relevanten Wirkung der Maßnahme. Zur (stark vereinfachten) Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms, soll eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Förderbereiche vorgenommen werden. Geplant ist die folgende Darstellungsart: Eingesetzte Programmmittel mit (+++) bis (---) Wirkungen auf die Beschäftigungssituation, Einkommen, Umwelt etc.. Berücksichtigt werden die einzelnen Kriterien.

MB-X-Abbildung 1.3: Beschäftigungswirksame Programmmittel (Beispiel)



Quelle: Eigene Darstellung.

Erläuterung

Das Ganze dient der Darstellung von Wirkungsbeiträgen aufgrund der sich bis zur Zwischenbewertung eingestellten **Förderrealität!** Das heißt, bei der Analyse des Förderbereichs Dorferneuerung z.B. konnte man ex-ante feststellen, welche Wirkungen aufgrund der vorgesehenen Fördergegenstände möglich sind. Aufgrund der tatsächlich 2000 - 2002 bedienten Fördergegenstände (tatsächlich ausgezahlte Mittelanteile für bestimmte Fördergegenstände) ist es möglich, die Wirkungsbeiträge an den jeweiligen Bereichen „genauer“ einzuschätzen. Anders ausgedrückt, die Einschätzung, ob z. B. Dorferneuerung mit strukturellen Beschäftigungseffekten verbunden ist, hängt davon ab, wie viele Gestaltungsprojekte und wie viele Umnutzungsprojekte verwirklicht wurden.

Bei Maßnahmen, bei denen die Wirkungsintensität auch vom Ort der Wirkung (bestimmte Flächen, Agrarumweltmaßnahmen) oder bestimmten Zielgruppen abhängt, sind Ort der Inanspruchnahme und Art der Letztempfänger ebenfalls mit einzubeziehen.

Sonderfall Umweltwirkungen

Für die Darstellung der Umweltwirkungen auf Programmebene wird es eine Besonderheit geben. Während es sich bei den anderen Wirkungsbereichen um Nettoeffekte, auch im Sinne von Verrechnungen beispielsweise von positiven und negativen Beschäftigungseffekten handelt, werden die eventuell negativen Auswirkungen von Vorhaben, v.a. Dingen von Bauvorhaben getrennt dargestellt (EU-KOM, 1999d). Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Auswirkungen eines neuen Stallbaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht möglich oder sinnvoll ist.

Erfassen des Indikators 5-1.3 Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben:

- Dieser Indikator wird analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen (MWMTV, 1999) umgeändert. Hierunter sollen alle Vorhaben fallen, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist, deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (so genannte business as usual Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung, gerade im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und damit über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren statt. Hierfür werden gesonderte Abfragen ausgewertet.
- Da durch die Eingriffsregelung nur eine in der Summe ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild zu erreichen ist, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelungen ausgeglichen wird.
- Die Flächeninanspruchnahme gehört jedoch zum Indikatorenset der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung, 2001), und deren Reduzierung gehört zu den sieben prioritären Handlungsfeldern. Aufgrund dieser gegebenen Messlatte für die Auswirkung öffentlich geförderter Maßnahmen, wird die Problematik der Bodenversiegelung durch gezielte Abfragen und Auswertungen exemplarisch dargestellt.

Begründung der Vorgehensweise

- (1) Durch die finanzielle Gewichtung wird die Relevanz der Wirkungen hinsichtlich der Bewertungsfragen der EU-Kommission dargestellt und für jedes Land um spezifische Bewertungsfragen/Zieldimensionen ergänzt. Aus Zielanalyse und finanziell gewichteter Wirkungsanalyse lässt sich der weitere Umgang mit den gemeinsamen Bewertungsfragen ableiten.
- (2) Die Relevanz der Wirkungen wird durch den qualitativen Vergleich der postulierten Ziele zunächst grob eingeschätzt. Die erzielten Wirkintensitäten werden anhand der tatsächlich realisierten Mittelabflüsse und Fördergegenstände bewertet.
- (3) Folgende Aussagen sind möglich:
 - Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
 - Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
 - Mit welchen Maßnahmentearten werden welche Wirkungen erreicht?
 - Welche Ziele und Handlungsfelder finden keine oder zu wenig Berücksichtigung?

MB-X-Tabelle 1.3: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (AFP) in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2b)

Querschnittsfragen	Frage 1				Frage 1a				Frage 2		Frage 3		Frage 4				Frage 5						
	Erhalt der Landbevölkerung				Verbesserung der Chancengleichheit durch				Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land- /forwirtschaftlicher Grundeigentümer				Erhalt/Verbesserung der Umwelt			Belastung der Umwelt			Sonstige Wirkungen**
Wirkungsfelder	begünstigen Bevölkerung	durch geschlechter-spezifisch ausgeglichenes Profil der begünstigten Bevölkerung	Abwanderungsrate	**Sonstiges	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen	durch Verbesserung der Qualität oder Verschöpfung	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	durch Flächenverbrauch	durch Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs	Sonstiges **	
	Kriterien																						
Bundesland																							
Niedersachsen																							
Hamburg																							
Bremen																							
NRW																							
Schleswig-Holstein																							
Hessen																							

Wirkungsrichtungen:
 positive Wirkungen: gering (+), mittel (++), stark (+++)
 keine signifikanten Wirkungen: 0
 negative Wirkungen: gering (-), mittel (--), stark (---)

* Unter Erhalt der Landbevölkerung ist auch der Erhalt/die Verbesserung der Wohnfunktion des ländlichen Raumes insgesamt zu verstehen

** Andere Wirkungskriterien oder Wirkungsfelder sind ggf. zu ergänzen

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 1.4: Relevanzabfrage**Ausfüllanleitung:*****Zeilen***

Unterschieden wird nach Fragen, Querschnittskriterien und –indikatoren in den Zeilen, die Nummerierung entspricht der der gemeinsamen Bewertungsfragen. Wird das Kriterium weiter untergliedert, so ist dies aus den Bezeichnungen a, b, c usw. ersichtlich. Die Nomenklatur entspricht den Vorgaben der gemeinsamen Bewertungsfragen gemäß Dok. VI/12004 endg. (Teil D).

Spalten

Von Relevanz: durch Setzung eines **Kreuzes** soll angegeben werden, ob die Frage, das Kriterium, der Indikator relevant ist. Hierbei ist nicht entscheidend, ob tatsächlich Daten geliefert werden können. Wird „nein“ angekreuzt, ist dies in der letzten Spalte (Begründung / Methodik) zu erläutern.

Beitrag zu: Ist nur auszufüllen, wenn auch in der Spalte „Relevanz“ mit ja geantwortet wurde.

Bitte durch **Ankreuzen** vermerken, zu welcher Berichtsphase (mid-term oder ex-post) ein Beitrag **frühestens** geliefert werden kann.

Wenn zum mid term trotz Relevanz kein Beitrag geliefert werden kann, bitte in der letzten Spalte begründen. Dies gilt auch, wenn überhaupt kein Beitrag geleistet werden kann.

Art der Wirkung.....: Ist nur auszufüllen, wenn auch in der Spalte „Beitrag zu“ mit ja geantwortet wurde. Die Beantwortung sollte möglichst in Anlehnung an die Interventionslogik des Kapitels / der Maßnahme erfolgen.

Methodik: bitte kurz die Methodik der Informationsgewinnung darstellen, mit der ein Beitrag zur Beantwortung der cross cutting Fragen erzielt werden soll, z. B. Analyse der Sekundärdaten, Fragebogenaktion, regionale Fallstudie, Experteninterview. Bei Angaben, die vom vorgesehenen Indikator abweichen, auch die Bezugsgröße darstellen, z. B. Deckungsbeitrag, Unternehmensgewinn, Umsatz etc.

Kapitel: (hier bitte das Kapitel eintragen, für das die Ausführungen gelten)

BearbeiterIn: _____, Tel.: _____, Email: _____

	von Relevanz		Beitrag für cross cutting zum				Art der Wirkung				Begründung für „nein“ in Spalte 3 oder 5 / Methodik der Informationsgewinnung und ggf. Bezugsgröße	
	ja	nein	mid-term	ex-post	ja	nein	direkt	dauerhaft	ja	nein		
Querschnittsfrage 1: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Bevölkerung auf dem Land zu halten?												
1												
1-1												
1-1.1												
1-2												
1-2.1												
1-3												
1-3.1												
Querschnittsfrage 2: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben zu sichern?												
2												
2-1												
2-1.1												
2-1.1 a												
2-1.1 b												

usw.

Anhang 3 - Querschnittsfrage 2: Beitrag des EPLR Hamburg zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

MB-X-Text 3.1 - Arbeitspapier: Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses (kapitelübergreifende Bewertungsfrage 2)

Es werden für die Bewertung drei Beschäftigungseffekte unterschieden:

- 1. Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten gemessen in Vollzeitäquivalenten ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden**

Hierunter fallen alle Förderungen, die eine **Erhöhung der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen** bewirken und deren Wirkungen in dieser Hinsicht an die Dauer der Zahlungen/Förderung gebunden sind.

Nach dieser Definition sind auch die Beschäftigungseffekte der Agrarumweltmaßnahmen hierunter zu fassen, wobei im Bereich der Ökolandbauförderung unter bestimmten Annahmen und Bedingungen ein Teil in dauerhafte Beschäftigungseffekte münden kann.

Auslösendes Moment des Effektes ist die durch die Förderung zusätzlich generierte Nachfrage nach Gütern/Leistungen, der am Ende einer Wirkungskette eine zusätzliche Beschäftigung zugeordnet werden kann.

Die Tabelle auf der folgenden Seite fasst die notwendigen Arbeitsschritte für die Erfassung des Erstrundeneffektes zusammen, die mit KB gekennzeichneten Arbeitsschritte sind durch die Kapitelbewerber zu erfüllen, die mit CC gekennzeichneten Schritte von der Arbeitsgruppe Cross-Cutting.

Grenzen dieser Methode:

- Linearitätsannahme (keine Berücksichtigung der economies of scale), d.h. keine steigende Arbeitsproduktivität bei Mehrproduktion
- Keine Berücksichtigung einer jeweiligen Unterauslastung

Effekte	Definition und Erfassung der zusätzlichen Endnachfrage/ der induzierten Produktion	Erfassung/Berechnung der induzierten Beschäftigung
Direkter Effekt	<p>Erfassung der bewilligten Fördermittel durch Abfrage bei den Bewilligungsstellen (KB)</p> <p>Erfassung der bereits abgeschlossenen Förderfälle</p> <p>Erfassen des förderfähigen Investitionsvolumens (Aufgeteilt nach Finanzquellen)</p> <p>Um die Hebelwirkungen von Maßnahmen (Leverage effect¹) darstellen zu können, ist in diesem Schritt auch das Gesamtinvestitionsvolumen zu erfragen (KB). Entweder bei den Bewilligungsstellen oder bei den Zuwendungsempfängern selbst. Für den nicht kofinanzierten Anteil wird es jedoch nicht möglich sein, die Finanzströme zu ermitteln. Ihr konjunktureller Beschäftigungseffekt wird über Annahmen (CC) abgebildet.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aufgliederung dieser Investitionsvolumina nach bestimmten Gütergruppen, bzw. Sektoren (Gliederung entsprechend der Gliederungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bzw. der Input-Outputtabellen) (KB nach Vorgabe CC) 2. Zuordnung von statistisch bekannten Produktivitätskoeffizienten (CC) 3. Erfassung der regionalen Inzidenz (Auftragsvergabe an im Land ansässige Unternehmen) (KB)
Indirekter Effekt (insgesamt CC oder nach Vorgaben von CC)	Hierunter ist die Vorleistungsnachfrage für die Summe der direkten Effekte und der hiermit verbundene Beschäftigungseffekt zu verstehen (supplier effect). ² Die Ermittlung erfolgt anhand von Koeffizienten.	Diese Effekte werden nicht direkt erfasst, sondern wiederum durch Koeffizienten umgerechnet.
Sekundäreffekt	Hierunter sind in diesem Zusammenhang vor allem Bündelungseffekte zu verstehen, die in zusätzlich ausgelösten Investitionen, die mit der Fördermaßnahme in Zusammenhang gebracht werden können, bestehen. Abfrage nur bei den Empfängern (KB) möglich..	Arbeitsschritte wie oben sind nicht oder nur in wenigen exemplarischen Einzelmaßnahmen möglich. Zusätzliche Beschäftigungseffekte können nur über Faustzahlen / Koeffizienten abgebildet werden

2. Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in FTE), als Folge direkter betrieblicher Investitionen

- Sicherung von Arbeitsplätzen durch Erhöhung des Kapitalstocks in einem Betrieb und damit Sicherung dessen wirtschaftlicher Lage.

Von den Kapitelbewertern vorzunehmen: Definition von **bedrohten Arbeitsplätzen**, die durch die Förderung erhalten bleiben.

¹ Propensity for public intervention to induce private spending among direct addressees. In cases where public intervention subsidises private investments, leverage effects are proportional to the amount of private spending induced by the subsidy (EU-KOM, 1999c, S. 86). Nach den Ausführungen der Kommission handelt es sich um das Verhältnis der **Gesamtausgaben** der direkt Begünstigten für Fördermaßnahmen zu Kofinanzierung der öffentlichen Hand.

² Secondary effect on companies supplying goods and services to business which are the direct addressees of a public intervention. Input-output analysis is used to estimate all supplier effects in a given territory (EU-KOM, 1999c, S. 87).

- Schaffung neuer Arbeitsplätze über die folgende Wirkungskette: Reduzierung der Kapitalnutzungskosten, Stimulierung des Kapitaleinsatzes und damit der Produktion und der Beschäftigung.

Problem bei der reinen Kapitalinvestition liegt darin, dass Beschäftigungseffekte nur entstehen können, wenn der damit aufgrund der angestrebten Verbesserung der **Wettbewerbsfähigkeit** auftretende **Substitutionseffekt** von Arbeit geringer ist, als der **zusätzliche Produktionseffekt**. Es gilt nach GRW-Evaluierern die Annahme, dass der Substitutionseffekt kurzfristig eher immer überwiegt, dass dieser aber langfristig durch den Produktionseffekt überkompensiert wird.

Ermittelbar sind diese langfristigen Effekte nur auf dem Wege der **einzelbetrieblichen Wirkungsanalyse**³.

3. Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in FTE) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität / des Humankapitals

Diese Wirkung äußert sich in nicht direkt beschäftigungsbezogenen Indikatoren, sondern indirekt über bestimmte die Produktivität, Auslastung oder Qualifikation beeinflussenden Größen (kürzere Wegstrecken, zunehmende Gästezahlen etc.).

Wie können diese gemessen werden? - Hier bitte Input aus den entsprechenden Bereichen (Dorferneuerung, Qualifizierung) für die Vorbereitung einer entsprechenden Ex-post Bewertung dieser Effekte!

Bereinigung der Bruttoeffekte

Die drei verschiedenen Beschäftigungswirkungen werden unterschiedlich stark von einzelnen, das Nettoergebnis verzerrenden Effekten überlagert. Diese gilt es nach Maßgabe der EU-Kommission zu identifizieren und wenn möglich zu quantifizieren.

Verlagerungseffekt: Beschäftigungseffekte einer Fördermaßnahme verlagern Arbeitsplätze aus anderen Teilen des Programmgebietes (Arbeitsplätzen eines geförderten Betriebes steht der hierauf zurückzuführende Abbau in einem anderen Unternehmen/Unternehmenszweig gegenüber. Es handelt sich hier um einen eher räumlichen Prozess (interregional), aber auch um Verzerrungen in unterschiedlichen Sektoren (Expansi-

³ Eventuelle Quelle: Matching Ansatz der GRW Förderung.

on in geförderte Gebiete oder Förderbereiche, Rückzug aus nicht geförderten Gebieten oder Produktionsbereichen).

Problem: über die nicht geförderten Betriebe oder Gebiete liegen keine Daten vor. Hier sind Rückschlüsse nur aufgrund der konjunkturellen Lage einer Branche möglich.

Substitutions-/Verdrängungseffekte: die EU versteht hierunter die Beschäftigung förderfähiger Personen zu Lasten nicht förderfähiger Personen. Dies ist eher ein Problem direkter Lohnsubventionierungen bestimmter förderfähiger Personengruppen und kommt im Bereich der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum nicht vor. Andere Studien (BAW) verstehen hierunter den Effekt der Verdrängung von nicht geförderten Konkurrenzunternehmen im gleichen Wirtschaftsraum/Fördergebiet (intraregionaler Prozess). In diesem Sinne sollten wir diesen Begriff auch verwenden.

Für die einzelnen Maßnahmen sind diese Effekte zu beschreiben und eventuell an Einzelfällen zu quantifizieren.

Mitnahmeeffekte: Allgemein wird hierunter die Förderung einer Maßnahme verstanden, die auch ohne die Fördergelder durchgeführt worden wäre, d.h. der Zahlung steht keine politisch gewollte/beabsichtigte Verhaltensänderung des Empfängers gegenüber.

Nach den Ausführungen der EU-Kommission (MEANS), DIW etc. gibt es keine allgemein gültige/anerkannte Methode zur Ermittlung dieser Effekte.

MB-X-Text 3.2 - Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte

Nach intensiver Diskussion haben wir uns entschlossen, die vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte und deren regionale Inzidenz zu ermitteln, wohl wissend, dass die Beschäftigungseffekte nicht den hauptsächlichen Sinn und Zweck ländlicher Entwicklungspolitik darstellen.

Frankenfeld (2002) führt hierzu aus, dass regionale Wirtschaftspolitik *Strukturpolitik* ist. „Sie geht auch mit Nachfrageeffekten einher, die aber gering sind und nicht den Sinn der Übung darstellen. Natürlich: Wenn man sich der Nebensächlichkeit temporärer und konjunktureller Effekte bewusst ist und sie als solche kenntlich macht, können dann auch damit einhergehend Arbeitsplätze in Evaluierungen aufgezählt werden. [...] Ein Beispiel: In einem Forschungsprojekt im FuE-Bereich zur Förderung angewandter Umwelttechnologien wird für 24 Monate eine wissenschaftliche Mitarbeiterin mit einer vollen oder halben Stelle zur systematischen Untersuchung der Möglichkeiten der Wollschlammkompostierung eingestellt. Fraglos ein - marginaler - Beschäftigungseffekt, der immer dann zu Stande kommt, wenn ein Projekt im öffentlichen Sektor durchgeführt wird oder von diesem die Personalkosten finanziert werden. Aber wir könnten genauso gut Postboten einstellen oder die Leute Flaschen mit Geldscheinen ausbuddeln lassen, was die temporären Wirkungen angeht. Entscheidend sind doch nicht diese direkten temporären Beschäftigungswirkungen von FuE-Projekten, sondern das Potenzial an Innovation, das man bei solchen Projekten insgesamt erhofft. Nur so rechnet sich das Projekt!“

Für den Bereich der Agrarstrukturpolitik und Politik für den ländlichen Raum gibt es einige Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten. Hier seien nur zwei herausgegriffen, die sich mit ganzen Maßnahmenbündeln und nicht nur mit Einzelmaßnahmen, wie z.B. der Dorferneuerung, beschäftigen.

- Geuenich et al. haben 1981 die Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen untersucht und sind dabei ausschließlich auf die temporären Beschäftigungseffekte eingegangen, da es sich beim „Programm für Zukunftsinvestitionen (ZIP)“ um ein klassisches Konjunkturprogramm handelte. Aus solchen Analysen die „relative Vorzüglichkeit“ von Maßnahmen abzuleiten, ist allerdings wenig sinnvoll. „Die schon eingangs erwähnte Vernachlässigung der übrigen Nutzenkomponente in der Untersuchung birgt bei der Abschätzung der „relativen Vorzüglichkeit“ die Gefahr, dass Maßnahmen mit hohen Arbeitskosten anderen Maßnahmen überlegen erscheinen. Ein Beispiel mag diese Gefahr verdeutlichen: Wenn man aufgrund der Analyseergebnisse z.B. Dorferneuerungsmaßnahmen auf Kosten des Küstenschutzes ausdehnt, könnten daraus besonders dann hohe Beschäftigungswirkungen resultieren, wenn Schäden von Sturmfluten beseitigt werden müssen“ (Fasterding, 1982).

- Tamme (2002) hat die Beschäftigungseffekte agrar- und regionalpolitischer Maßnahmen in Österreich untersucht. Der Ansatz zur Ermittlung der Beschäftigungseffekte ist umfassender. Neben den direkten Effekten (z.B. Bau von Wirtschaftswegen) wird versucht, die indirekten Effekte (soziale und wirtschaftliche Sicherung von Betrieben, außerlandwirtschaftliche Nutzung) abzuschätzen. U.E. wenig zielführend ist es aber, diese beiden Effekte miteinander zu mischen und als Bewertungsmaßstab zu nutzen, wie es in der vorliegenden Untersuchung in der abschließenden Bewertung der Einzelfördermaßnahmen durchgeführt wird.

Weil wir die unterschiedlichen Ebenen der Beschäftigungswirkungen nicht mischen wollen, begrenzen wir uns in der Darstellung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte auf eine förderkapitelbezogene Nennung. Es wird kein Vergleich angestrebt, weil die Höhe der Beschäftigungseffekte in erster Linie von der Umsatzproduktivität der profitierenden Gewerke abhängig ist.

Zusätzlich werden wir ausweisen, wie die regionale Inzidenz der Beschäftigungswirkungen sich darstellt.

Angesichts der aktuellen Lage auf dem Arbeitsmarkt und der schwierigen Lage im Bausektor, und dies ist die größte Branche, die von den Fördermitteln des EPLR profitiert, werden wir die ermittelten Beschäftigungswirkungen noch in Bezug setzen zum Beschäftigungsumfang im Bausektor.

Methodik der Ermittlung

Die Ermittlung dieser Beschäftigungseffekte erfolgt in Anlehnung an eine Untersuchung der KfW zu den Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderungen wohnwirtschaftlicher Investitionen (Kleemann et al., 1999).

Demnach lassen sich die direkten Arbeitsplatzeffekte durch den Investitionseffekt nach folgendem vereinfachten Verfahren schätzen (Kleemann et al., 1999, S. 14):

$$B_d = B_B / U_B * I$$

B_d : Direkter Beschäftigungseffekt der Investition

B_B : Beschäftigte im Baugewerbe

U_B : Umsatz im Baugewerbe ohne Mehrwertsteuer

I : geförderte Investition

Die **Beschäftigten im Baugewerbe** sowie der **Umsatz im Baugewerbe** ohne Mehrwertsteuer wurden nach verschiedenen Gewerken der Handwerkszählung vom 31. März 1995 entnommen (Statistisches Bundesamt, 1996); zusätzlich wurden Angaben aus dem produ-

zierenden Gewerbe genutzt (Statistisches Bundesamt, 2001). Die Angaben der Handwerkszählung wurden aufgrund der Steigerung der Arbeitsproduktivität korrigiert, um die heutigen Verhältnisse zumindest näherungsweise abbilden zu können. Für Planungsdienstleistungen wurde der Wert einer Studie des DIW zu den ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung entnommen (DIW, 1998).

Welche Gewerke von den einzelnen Investitionen profitiert haben und ob die Unternehmen aus Hamburg, außerhalb des Bundeslandes oder außerhalb von Deutschland ihren Sitz haben, wurde für die Maßnahmen AFP und Küstenschutz erfragt.

Weitere Informationen aus den anderen Förderkapiteln fließen ein.

Kapitel I

Grundgesamtheit	Stichprobe	Rücklauf	Ausgewertet
88	30 (34 %)	16 (53 %)	16

Die Aussagen zur regionalen Inzidenz sind nur eingeschränkt interpretierbar, da wir zwar die Herkunft des Unternehmens, an das die Aufträge vergeben wurden, abgefragt haben. Es kann aber nicht zwingend daraus geschlossen werden, dass der Beschäftigungseffekt auch der Region zugute kommt. Gerade im Bausektor ist die Beschäftigtenstruktur ja sehr international geprägt (Frankenfeld, 2002).

Die Angaben über die **Investitionssummen** wurden aus den gelieferten Zahlstellendaten ermittelt. Diese wurden entsprechend umgerechnet, um das Investitionsvolumen zu erhalten.

Für die Abschätzung der Beschäftigungseffekte wurde das förderfähige Investitionsvolumen zugrundegelegt. Das Gesamtinvestitionsvolumen liegt zumeist darüber, so dass die konjunkturellen Effekte durchaus höher sein können. Des Weiteren ist in der Regel davon auszugehen, dass geförderte Investitionen auch noch andere nicht geförderte Investitionen nach sich ziehen. Diese Anstoßwirkung wurde aber empirisch nicht ermittelt und kann daher nicht zugrunde gelegt werden.

Neben den Beschäftigungseffekten während der Durchführung einer Maßnahme werden auch die **Vorleistungseffekte** (oder supplier effect) (2) ermittelt, die dadurch entstehen, dass indirekte sektorale Produktionseffekte durch die Vorleistungslieferungen entstehen (Kleemann et al., 1999). Hier wird ein Verhältnis von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten (1) und gesamtem Beschäftigungseffekt (Summe aus (1)+(2)) von 1,65 unterstellt. Dieses Verhältnis stimmt nahezu mit dem überein, das das Statistische

Bundesamt für Bauinvestitionen ermittelt hat. Mit diesem Multiplikator lassen sich die gesamten Arbeitsplatzeffekte abschätzen (Kleemann et al., 1999).

MB-X-Tabelle 3.1: Übersicht über die Schätzergebnisse der befristeten/ vorübergehenden Beschäftigungseffekte in der Phase der Leistungserstellung

Haushaltslinien	Direkter Effekt in Personen- jahren	Hauptgewerke	Gesamteffekt in Personen- jahren	Regionale Inzidenz
Förderschwerpunkt A	55		90	
a	54	Beton- und Stahlbauer, Kälteanlagenbauer	89	Hamburg 56%, anderes Bundesland 40%, Ausland 4%
c	1		1	
g und m	keine Projekte			
Förderschwerpunkt B	235		389	
k	kein Projekt			
o	9	Zimmerei, Sanitär, Maurer	16	überwiegend aus Niedersachsen
r	keine Projekte			
s	nur ein Projekt			
u	226	spezialisierte Deichbauunternehmen	373	Hamburg
Förderschwerpunkt C				
e	siehe f (weil nur in Kombination möglich)			
f + f-alt	ökologischer Landbau positive Beschäftigungseffekte (v.a. in den Jahren nach der Umstellung) extensive Grünlandnutzung (abhängig von betrieblicher Ausgangssituation) Vertragsnaturschutz i.d.R. nur auf kleinem Flächenanteil, gesamtbetrieblich zu vernachlässigen.			
i	keine Projekte			

Quelle: Eigene Darstellung

Der Beschäftigungseffekt, der aus dem sog. Einkommenseffekt resultiert, wurde nicht mehr berechnet. In der Studie des DIW (1998) wurde zur Ermittlung des Einkommenseffekts auf der Basis der Summe von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten und Vorleistungseffekten ein Wert von 0,18 als realistisch unterstellt.

Anhang 4 - Beitrag des EPLR Hamburg zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

MB-X-Tabelle 4.1: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (Indikator 5-1.1.)

	Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt	Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro 2000 - 2002	Anrechenbarkeit für den Indikator % der Förderfälle und -summen	Angaben zum Output
f	C2 Agrarumwelt und C3 Vertragsnaturschutz	2,23	100	3.667 ha, davon 938 ha sowohl unter Vertragsnaturschutz als auch unter MSL. Nettofläche 2.729 ha
c	A2 Berufsbildung	0,05	100	Kurse zum Thema Pflanzenschutz (inkl. Einsatz von Nützlingen), organische Düngung, Umgang mit Ressourcen (Energie und Wasser)
	Summe der Fördergelder	2,28		

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.2: Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele) (Indikator 5-1.2.)

Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele)	Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro (2000 - 2002)	Erzielter Output	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anrechenbare Fördermittel	Hauptwirkungen
a AI (HZ)	2,32	135 Förderfälle (darunter 82 Gewächshäuser, 33 sonstige landw. Gebäude), 55 Unternehmen wurden über das Sonderprogramm Energieeinsparung gefördert.	In 5% der Förderfälle Haupt- oder Nebenziele der geförderten Investition	Aufgrund der momentanen Datenlage kann keine Abgrenzung der anrechenbaren Förderfälle oder -summe erfolgen.	62% der geförderten Unternehmen zielen auf eine Reduzierung oder rationelleren Einsatz von Energie ab. 10 % der geförderten Unternehmen beabsichtigen einen sparsameren Einsatz der Ressource Wasser.
Summe	2,32			0	

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.3 Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Kriterium 5-4.)

Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten	Angaben zum Output	Gesamtflächenanteil, wenn quantifizierbar in ha	Kohärenz	Vielfalt	kulturelle Eigenart	Landschaftserleben, Zugänglichkeit
f	<p>Hierunter fallen die Maßnahmen, die durch die Indikatoren VI.3.-1.1. bis -3.1 gefasst werden. Insgesamt tragen alle Maßnahmen zum Schutz und Erhalt der Landschaft bei, sie können aber den einzelnen Bedeutungsfeldern unterschiedlich zugewiesen werden.</p> <p>C2 Agrarumwelt und C3 Vertragsnaturschutz</p> <p>Die Wirkungen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind insgesamt als stärker einzuschätzen, da sie auf Gebietskulturen zugeschnitten und von ihrer Ausrichtung eher geeignet sind, besondere Landnutzungsformen und Landschaftselemente zu erhalten.</p>	2.729	2.447	1.989	1.885	
s	B4 Umweltschutz und Landschaftspflege					x
Summe der quantifizierbaren Flächen		2.729	2.447	1.989	1.885	

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.4: Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften

Kriterium	Erläuterung, Bedeutungsfeld	Indikator	Maßnahmenbeispiele
Erhalt und Verbesserung der Landschaftskohärenz	Angemessenheit der vorgefundenen Nutzungen (inkl. Nullnutzung!): Spiegeln sich in den Flächennutzungen die ökologischen Bedingungen wider (paust der Standort durch?)	- Flächen mit standortangepassten Nutzungen - Flächen mit Schutzmaßnahmen für den Landschaftswasserhaushalt	- Förderung des Laubwaldes - Feuchtgrünlandförderung - Wiedervernässungsmaßnahmen
	Verbesserung / Erhalt der Natürlichkeit der Wirkung von Landschaft durch den Eindruck von Ungestörtheit und Fehlen eines menschlichen Einflusses	- Flächen, auf denen Alterungsprozesse / Selbstorganisiertheit der Natur /Dynamik stattfinden - Flächen /Projekte, mit denen Renaturierungsziele verbunden sind - Flächen /Projekte, mit denen naturnahe Bewirtschaftung verbunden ist	- Erhöhung des Altholz-/Totholzanteils - Erhöhung des Anteils schützwürdiger Biotope - Erhöhung der Sukzessions-/ Naturverjüngungsflächen - Gewässerrenaturierungen
Erhalt und Verbesserung der Unterschiedlichkeit der Landschaft	Im Vordergrund steht hier die landschaftliche Vielfalt : - Vielfalt der Flächennutzungen und deren Gliederung und Verteilung - Vielfalt der unterscheidbaren Elemente und Strukturen in einer Landschaft. - Vielfalt der vorkommenden Arten und Lebensräume - Landschaft soll vor einer Vereinheitlichung und Verarmung geschützt werden.	- Zunahme / Erhalt der Vielfalt von Arten - Zunahme der Kulturarten/Ausbau der Fruchtfolge - Flächenanteil/Fördermittel für die Verbesserung Schaffung von naturnaher Elemente in der Kulturlandschaft - Erhalt der Vielfalt der natürlichen Standorte - Erlebbarkeit des jahreszeitlichen Wechsels	- Anlage von Blänken, Hecken etc. - Blühstreifen - Förderung des Ökolandbaus
Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart/historische Kontinuität/Harmonie	Das Erscheinungsbild der Landschaft ist durch die Erkennbarkeit historischer Kulturlandschaftselemente im Einklang mit kulturellen, historischen Traditionen geprägt. Die Landschaftsgestalt ist in ihrer historischen Dimension und ihrer Maßstäblichkeit ungestört und das Landschaftsbild wirkt harmonisch. Landschaft soll vor Überprägung geschützt werden. Erhalt regionaler Landschaften im Gegensatz zu universellen Landschaften Kontinuität als Gleichgewicht zwischen Innovation und Tradition und nicht als Konservieren	- Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente - Entwicklung der Verteilungsmuster von Nutzungen - Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzungsfläche (Flächenaufgabe, Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen, Verteilungsmuster Grünland-Acker, Verwandlung landwirtschaftlicher Nutzfläche in Siedlungsfläche)	Erhalt landwirtschaftlicher Nutzungen in von Aufgabe bedrohten Gebieten Erhalt nutzungsgebundener Lebensräume
Verbesserung des Erlebniswertes der Landschaft	Hier geht es um die tatsächliche Nutzbarmachung bzw. Zugänglichkeit von Landschaft für ruhige Erholung und damit die Verbesserung ihres Freizeitwertes.	- Verbesserung der Zugänglichkeit / Erlebbarkeit der Landschaft - Erhalt und Verbesserung von Landschaften für Erholungszwecke	- Erschließungsmaßnahmen - Lenkungskonzepte - Lernpfade - Edutainment Angebote

Quelle: Eigene Darstellung nach Wascher, 2000; EU-KOM, 2000; Peters, 2001; Köhler et al., 2000.

MB-X-Text 4.1 - Landwirtschaft und Klimarelevanz

Im Nationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung (Bundesregierung, 2000) werden die Rolle und Ansatzpunkte der Landwirtschaft für den Klimaschutz beleuchtet. Die Interessenlage ist für diesen Bereich vielschichtig, da die Landwirtschaft zum einen selber zu den Emittenten klimarelevanter Gase zu rechnen ist und zum anderen vom Klimawandel empfindlich betroffen sein wird. Darüber hinaus können landwirtschaftlich genutzte Flächen sowohl Senken als auch Quellen für Treibhausgasemissionen sein.

Die Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen (IPCC) hat Leitlinien für nationale Treibhausgasinventare erstellt. Diese Leitlinien (IPCC, 1997) unterscheiden "Landwirtschaft" sowie "Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft" wie folgt:

- "Landwirtschaft" bezieht sich auf die eigentlichen Tätigkeiten der landwirtschaftlichen Produktion, z.B. CH₄-Emissionen aus Viehwirtschaft und Reisanbau sowie N₂O-Emissionen aus landwirtschaftlich genutzten Böden.
- "Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft" beinhaltet:
 - Emissionen und Entzug von CO₂ als Folge forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
 - Emissionen verschiedener Treibhausgase aufgrund der Umwandlung vorhandener Wälder und natürlichen Graslandes für andere Arten der Bodennutzung,
 - Entzug von CO₂ aufgrund der Aufgabe zuvor bewirtschafteter Flächen sowie
 - CO₂-Emissionen aus dem Boden und Aufnahme in den Boden und in pflanzliche Biomasse in Verbindung mit Änderungen der Landnutzung und der Bewirtschaftung.

Darüber hinaus verbraucht die Landwirtschaft auch Primärenergie im Rahmen der Produktion. Diese CO₂-Emissionen werden jedoch nicht gesondert für die Landwirtschaft ausgewiesen, sondern entsprechend internationalen Regeln unter anderen Rubriken erfasst:

- Treibstoffverbrauch der Traktoren: Verkehrssektor,
- Energieverbrauch zur Herstellung von Düngemitteln, PSM und anderen Produktionsmitteln im Industriesektor.

MB-X-Tabelle 4.5 verdeutlicht den Anteil der einzelnen Treibhausgase an der Klimaproblematik und den Anteil der Landwirtschaft am Ausstoß dieser Gase. Insgesamt ist die Landwirtschaft mit 5,8 %, **ohne energiebedingte** Emissionen, an den Gesamtemissionen beteiligt. Nach Geier liegt der Gesamtanteil der Landwirtschaft am Treibhauseffekt bei 8,5 % (Köpke, 2002).

MB-X-Tabelle 4.5: Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft

Anteil der ...	CO ₂	CH ₄	N ₂ O
Gase an Treibhausgasemissionen insgesamt (1998), berechnet nach CO ₂ Äquivalenten	87 %*	7,2 %*	4,9 %*
Anteil der Landwirtschaft an den Emissionen	Anteil an den energiebedingten Emissionen ca. 3 %*		52 %**

*Zahlen nach Bundesregierung, 2000, ** Zahlen nach Sensi, 2003.

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.6 fasst die Reduktionsziele der Bundesrepublik für die landwirtschaftsrelevanten Kyotogase zusammen.

MB-X-Tabelle 4.6: Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase

Klimagase	Zeithorizont zur Erreichung des Zieles	Reduktionsziel gegenüber 1990 in %
CO ₂	2008 - 2012	21 %
	2005*	25 %
CH ₄	2008 - 2012	21 %
N ₂ O	2008 - 2012	21 %

* nationales Ziel

Quelle: Eigene Darstellung.

CO₂-Äquivalente oder auch Global-warming-potenzial

Die verschiedenen Gase sind mit unterschiedlichen Wirkungen pro Erfassungseinheit verbunden. Als Umrechnungseinheit zur Aufsummierung verschiedener klimarelevanter Gase wurden CO₂-Äquivalente festgesetzt, die dem Treibhauspotenzial von CO₂ bezogen auf 1.000 Jahre entsprechen. MB-X-Tabelle 4.7 gibt die Umrechnungseinheiten wieder, die auch der Zwischenbewertung zugrunde gelegt wurden.

MB-X-Tabelle 4.7: Umrechnungsfaktoren für CO₂-Äquivalente

Treibhausgas	Umrechnungsfaktor für CO ₂ Äquivalent nach Bundesregierung (2000)*
Methan CH ₄	21
Lachgas N ₂ O (Distickstoffmonoxid)	310

* Andere Autoren legen zum Teil andere Faktoren zu Grunde, so Köpke (2002) 11 für Methan und 270 für Lachgas.

Quelle: Eigene Darstellung.

Senkenfunktion von Land- und Forstwirtschaft

Wald ist in Deutschland eine Kohlenstoffsenke, da mehr nachwächst, als verbraucht wird. Dadurch erfolgt eine Bindung von ca. 4 % der CO₂-Emissionen. Landwirtschaftliche Böden können je nach Art der Bewirtschaftung zu Senken oder zu Quellen werden. Zur Erfassung der Senkenfunktion besteht noch kein allgemein anerkanntes Instrumentarium. Zusätzlich kann von einer Bindung von CO₂ in Holzprodukten ausgegangen werden. Im Rahmen der Halbzeitbewertung spielen für die Senkenfunktion vor allen Dingen landwirtschaftliche Maßnahmen eine Rolle.

Quellen und Handlungsansätze für die verschiedenen Gase

CO₂-Quellen und Einsparpotenziale

- Abhängig von der Intensität des Vorleistungseinsatzes führt die Reduzierung des Einsatzes von Düngemitteln, Pflanzenschutzmitteln, Kraftfutter etc. in extensiven Bewirtschaftungsformen zu CO₂-Einsparungen.
- Bereitstellung von Biomasse und nachwachsenden Rohstoffen für den Energiesektor. Hierbei ist die Gewinnung von Biogas doppelt wirksam, da sie zum einen andere fossile Energieträger substituiert und zum anderen die Emission von Methan reduziert.
- Flächenbewirtschaftung in der Land- und Forstwirtschaft zur Besserung der Speicherkapazität, Erhöhung der Vorräte (d.h. humusanreichernde Produktionsverfahren).

N₂O-Quellen

- Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden (94 %) (Sensi, 2003) und aus der Nutztierhaltung (6 %).
- Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak-, Nitrat- und NO_x-Verbindungen, Umrechnungen nicht möglich. Laut Köpke (2002, S. 9) besteht aber eine enge Korrelation zwischen emittiertem N₂O und Gesamt N-Input.
- Emissionen infolge der Verbrennung landwirtschaftlicher Rückstände.

Methanquellen

- 17 % der Methanemissionen stammen in Westeuropa aus tierischen Exkrementen (Köpke, 2002, S. 9).
- 60 % aus Nährstoffumsetzung im Pansen von Wiederkäuern, enterische Fermentation. Berechnung erfolgt nach Emissionsfaktoren je Tier, da Emissionsraten vom jeweiligen Verdauungssystem und der Futteraufnahme abhängen.

- Aus der Düngewirtschaft im Rahmen des mikrobiellen Abbaus von Exkrementen. Berechnung erfolgt nach erzeugter Menge Dung (Art und Anzahl der Tiere) und Anteil, der anaerob abgebaut (Klima, Verfahren der Mistlagerung und –behandlung) wird.
- Größtes Potenzial zur Reduzierung liegt neben der Lagerungstechnik in der Ausweitung der Biogasgewinnung.

Ammoniakquellen

Ammoniak (NH_3) ist zwar kein direkt klimarelevantes Produkt, aber es entfaltet Wirkungen auf Ökosysteme und die Umwandlungsprodukte. Wirkungspfade sind folgende:

- Eutrophierung und Versauerung führen zu Beeinträchtigung der für den Klimaschutz relevanten Wälder,
- Indirekt klimawirksames Spurengas, da es im Boden zu N_2O umgewandelt wird, Korrelation von NH_3 und N_2O nicht möglich (s.o.),
- 93 % der Gesamtemissionen aus der Landwirtschaft, dabei 70 % aus der Rinderhaltung, Schweinhaltung und Mineraldüngeranwendung.

Ausschlaggebende Einflussgrößen sind die Ausbringungstechnik und Lagerungstechnik organischer Dünger sowie die Größe der Tierbestände.

Laut Genfer Luftreinhalteabkommen zur Bekämpfung der Versauerung, Eutrophierung und des bodennahen Ozons (Multikomponentenprotokoll) vom 01.12.1999 ist für das Jahr 2010 eine Minderung um 16 % gegenüber dem Stand von 1996 vorgesehen.

Beiträge der Forstwirtschaft zum Klimaschutz

Schutz bestehender und Ausweisung neuer Waldflächen durch

- Erstaufforstung,
- Verbesserung der Vitalität und Anpassungsfähigkeit der Wälder als Mischbestände als Voraussetzung zum Erhalt der Anpassungsfähigkeit an die Klimaveränderungen,
- Waldbauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Speicherfunktion der Wälder:
 - Zuwachsstarke Baumarten versus langfristige Stabilität, alte Bestände versus Marktlage (Nachfrage nach Schwachholz),
 - zentrale Bedeutung hat hier der Bodenschutz, da mindestens 50 % der Kohlenstoffvorräte im Mineralboden, Humus und Streu gespeichert sind,
 - Naturverjüngung, Verzicht auf Kahlschlag,
 - bodenschonende Walderschließung und Holzernteverfahren,
 - vermehrte Verwendung von Holz als Rohstoff und Energieträger im Sinne der Nutzung der Produktspeicherung,

- Materialsubstitution,
- Energiesubstitution.

Hierbei gibt die Bundesregierung (2000, S. 25) zu bedenken, dass „an die sich aus der Erstaufforstung in Deutschland ergebenden Beiträge zum Klimaschutz keine zu hohen Erwartungen gestellt werden dürfen. Das Potenzial der CO₂-Einbindung, das sich aus der Erstaufforstung für den Zeitraum 1990 bis 2005 ergibt, beträgt bei einer Fläche von ca. 6.000 bis 7.000 ha je Jahr weniger als 0,1 % der jährlichen CO₂-Emissionen.“ Verluste, die ca. bei 2.000 bis 3.000 ha pro Jahr liegen, können diese Effekte kompensieren, v.a., wenn der Abbau organischer Kohlenstoffverbindungen aus dem Waldboden einbezogen wird.

Im Rahmen der Zwischenbewertung spielen nur die Effekte durch die Erstaufforstung und den Abbau der forstlichen Ressourcen eine Rolle.

Beitrag des Ökologischen Landbaus

Die flächenbezogenen CO₂-Emissionen sind, bei systemüblichen Flächenanteilen einzelner Fruchtarten und Futtermittelzukaufen, beim Ökologischen Landbau um ca. 65 % geringer (Köpke, 2002, S. 8). Im Vergleich zu konventionellen Systemen, ist dies auf den geringen Anteil indirekter Energieträger (zugekaufter Betriebsmittel) zurückzuführen. Der Maschinenanteil sowie Treib- und Schmierstoffe sind im Ökolandbau wiederum wesentlich höher, so dass insgesamt mit einem Umrechnungsschlüssel von 60 % Energiereduzierung gegenüber der konventionellen Landwirtschaft gerechnet werden kann. Dieser Umrechnungswert wird auch den Berechnungen der Zwischenbewertung zu Grunde gelegt. In ökologischen Systemen wird aufgrund geringerer Erträge als im konventionellen Landbau weniger Kohlenstoff im Erntegut, dafür jedoch mehr Kohlenstoff in Form organischer Bodensubstanz gebunden.

Das vergleichsweise geringe Düngungsniveau auf ökologisch bewirtschafteten Flächen führt vermutlich zu geringeren Lachgas- und Ammoniakemissionen. Allerdings können Lachgasemissionen infolge des intensiveren Anbaus von Leguminosen im Ökologischen Landbau steigen (Haas et al., 1995).

Maßnahmen im Rahmen der einzelnen Förderstränge

MB-X-Tabelle 4.8 gibt einen Überblick über die Handlungsmöglichkeiten im Rahmen eines EPLR zur Reduzierung klimarelevanter Gase.

MB-X-Tabelle 4.8: Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR

Treibhausgas	Quellen	Maßnahmentypen	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
CO ₂	<p>Vorleistungsnachfrage</p> <ul style="list-style-type: none"> - PSM Produktion - Düngemittelproduktion - Saatgutherstellung - Futtermittel - Medikamente <p>Primärenergieverbrauch</p> <ul style="list-style-type: none"> - Produktionsverfahren - Gebäude <p>Transport</p> <p>Waldumwandlung</p> <p>Verarbeitungsprozesse</p>	<p>Reduzierung des Verbrauchs von fossilen Energieträgern</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Einsparung b) Substitution <p>Erhalt und Vermehrung von CO₂ Senken</p>	<p>Förderung der Energieeinsparung (Wärme und Kälteanlagen)</p> <p>Bau von Biogasanlagen</p> <p>Umstellung der Heizanlagen auf umweltfreundliche Energieträger</p>		<p>Förderung extensiver Anbaumethoden/Ökolandbau, dadurch Reduzierung der Vorleistungsnachfrage</p>	<p>Reduzierung des Energieverbrauchs</p> <p>Indirekt: Förderung der Vermarktung ökologisch und regional erzeugter Erzeugnisse</p>	<p>Erstaufforstung</p> <p>Verbesserung der Vitalität und Anpassungsfähigkeit der Wälder</p> <p>Schutz des Waldbodens</p> <p>Förderung von Holz als Energieträger und Baustoff</p>	<p>Energieeinsparungsmaßnahmen in der Dorferneuerung</p> <p>Rationalisierung der Feldwirtschaft, Treibstoffeinsparung durch Flurbereinigung</p>
CH ₄	<ul style="list-style-type: none"> - Nährstoffumsetzung im Pansen von Wiederkäuern 2/3, enterische Fermentation. - Düngewirtschaft - Mikrobieller Abbau von Exkrementen, 	<p>Abstockung</p> <p>Erhöhung der Milchleistung /Kuh</p> <p>Fütterung</p> <p>Tierhaltungssysteme</p> <p>Lagerung</p> <p>Ausbringung</p> <p>Förderung von Biomasseanlagen</p>	<p>Umrüstungsmaßnahmen</p> <p>Fütterungstechnik</p> <p>Abdeckungen von Düngelagerungen</p>	<p>Schulungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fütterungssysteme - Flächengebundene Tierhaltung - Emissionsarme Lagerung 				

Fortsetzung MB-X-Tabelle 4.8

Treibhausgas	Quellen	Maßnahmentypen	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
N ₂ O	Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden und aus der Nutztierhaltung Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak, Nitrat NO _x Verbindungen Umrechnungen nicht möglich	Extensivierung der Produktionsverfahren Stilllegung von Flächen Verbesserung der Düngung (standort- und bedarfsgerecht)			Extensive Bewirtschaftung Stilllegung		Aufforstung	
NH ₃	Tierbestände und Haltesystem Düngewirtschaft Unsachgemäße Düngung	Abbau der Tierbestände Verbesserung der Düngewirtschaft hinsichtlich: - Tierhalteverfahren - Lagerung - Ausbringung - Bedarfsnachweis	Lüftungstechnik Ausbringungstechnik Lagerungskapazitäten		Festmistverfahren Abbau der Tierbestände Reduzierung des Düngemittelleinsatzes			

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 5 - Umsetzung

MB-X-Text 5.1 - Ergebnisse der Expertengespräche auf Programmkoordinierungsebene und in der GD-Agri bezüglich der Rolle des Begleitausschusses

Einschätzungen zum aktuellen Status

Der Begleitausschuss ist völlig überflüssig. Er beschränkt sich auf rein formale Aspekte und ist daher eher hinderlich als dass er zweckdienlich ist.

EU-KOM hat auf der ersten Begleitausschusssitzung selbst die Existenz des Begleitausschusses in Frage gestellt. Allerdings werden auf dieser Ebene die Wirtschafts- und Sozialpartner einbezogen.

Die Bund-Länder-Referentenbesprechungen würden eigentlich den gleichen Zweck erfüllen wie der Begleitausschuss. Das Einspeisen der Änderungsanträge in diesen Begleitausschuss ist eher hinderlich, da kein Bundesland sich tatsächlich mit den Änderungsanträgen der anderen Bundesländer auseinandersetzen will, mit Ausnahme von Änderungsanträgen, die zu Lasten des eigenen Bundeslandes gehen.

Der Begleitausschuss hat keine Entscheidungskompetenz.

Die Position der EU-KOM in den Begleitausschüssen hat sich gegenüber der Ziel-5b-Politik deutlich geändert. In den Anfängen hatten die Vertreter der EU-KOM eine größere Entscheidungskompetenz, was sich in den letzten zwei Jahren dieser Politikphase deutlich geändert hat. Allerdings haben die EU-KOM-Vertreter zumindest eine Position kundgetan, so dass man die Richtung der letztendlichen EU-KOM-Entscheidung ungefähr bestimmen konnte.

In der Ziel-5b-Verordnung waren die Vertreter der EU-KOM Mitglieder des Begleitausschusses; nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind sie nur noch Beobachter, und dementsprechend ist auch ihr Verhalten im Begleitausschuss. Bezogen auf die kritische Einschätzung des Begleitausschusses durch die befragten Programmkoordinatoren stellte die EU-KOM heraus, dass der Begleitausschuss keine obligatorische Einrichtung ist, sondern auf Wunsch der Bundesländer eingerichtet wurde.

Aus Sicht der EU-KOM hat der Begleitausschuss in der jetzigen Form einen geringen Mehrwert. Er verkommt zu einem rein technischen Gremium, in dem nur Durchführungsdetails besprochen und abgesichert werden sollen. Dafür sind die Vertreter der Unité nicht die richtigen Ansprechpartner.

Änderungsmöglichkeiten

Es wurde um eine Einschätzung der im Rahmen der Vereinfachungsdiskussion der Strukturfonds diskutierten Vorschläge zur Verbesserung der Rolle der EU-Kommission in den Sitzungen der Begleitausschüsse gebeten (EU-KOM, 2002a): *Vorabinformation der Kommission über zur Entscheidung stehende Themen soll durch vorherige interne Koordination in der Kommission zu verbindlichen Stellungnahmen der Vertreter in dem Ausschuss führen bei rechtzeitiger Übermittlung der notwendigen Instrumente.*

Dies wurde im Rahmen des Expertengesprächs als nicht praktikabel bezeichnet. Nach Einschätzung der Programmkoordination kommt die EU-Kommission nicht so vorbereitet in die Sitzungen, als dass sie Entscheidungen treffen könnte. Die Bearbeitung der Änderungsanträge dauert z.Z. ca. ein halbes Jahr. Der Vorschlag aus dem Strukturfondsbereich ist auch deshalb nicht praktikabel, weil man die Änderungsanträge dann noch viel früher stellen müsste. Im Bereich des Ziel-2-Programms wird dies auch schon so gehandhabt. Dort wird die Einladung mit den erforderlichen Unterlagen mit ca. vier Wochen Vorlauf verschickt. Trotzdem trifft der EU-KOM-Vertreter in den Sitzungen keine Entscheidung. Es wird vom Bundesland auch gar nicht erwartet, dass die EU-KOM im Begleitausschuss endgültige Entscheidungen trifft. Die EU-KOM nimmt aus Sicht des Bundeslandes aber gar keine Stellung und gibt noch nicht einmal Hinweise zu den anstehenden Fragen.

Der Begleitausschuss und die Arbeitsgruppe der Programmkoordinierungsreferenten sind gedoppelt in ihrer Funktion. Die Abstimmung, die im Begleitausschuss erfolgt, könnte auch rein national erfolgen.

Statt technischer Detailfragen sollte der Begleitausschuss aus Sicht der EU-KOM viel stärker für inhaltlich-strategische Diskussionen genutzt werden, auch in Form von themenbezogenen Seminaren. Das Problem dabei ist nur, dass sich alle Beteiligten ungern selbst „in die Karten gucken lassen“, so dass die Frage ist, ob solche inhaltlich-strategischen Fragen überhaupt offen diskutiert werden können.

MB-X-Tabelle 5.1: Übersicht über die veränderten Regelungen zu Programmänderungen

VO (EG) Nr. 1750/1999	VO (EG) Nr. 445/2002	VO (EG) Nr. 963/2003
Anzugeben sind ...		
die Gründe und etwa auftretende Schwierigkeiten bei der Durchführung, die eine Anpassung des Programmplanungsdokuments rechtfertigen	gleich	gleich
die voraussichtlichen Auswirkungen der Änderung;	gleich	gleich
die Auswirkungen auf die Finanzierung und die Kontrollen der Verpflichtungen	gleich	gleich
zu genehmigen sind Änderungen, die		
Schwerpunkte betreffen,	gleich	gleich
zu einer Veränderung der wesentlichen Merkmale von Fördermaßnahmen gemäß dem Anhang einschließlich einer Veränderung des Satzes der Gemeinschaftsbeteiligung führen,	gleich	zu einer Veränderung der wesentlichen Merkmale von Fördermaßnahmen im Sinne von Anhang II führen Anmerkung: Die KOM hat viele wesentliche Merkmale (A-Punkte) zu anderen Informationen (B-Punkte) verändert, die keine Genehmigung mehr erfordern neuer A-Punkt: die allgemeines Ziel einer Maßnahme
den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsunterstützung ändern,	gleich	den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsunterstützung sowie den Gesamtbetrag der zuschussfähigen Kosten oder der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben, die in der Entscheidung zur Genehmigung des Programmplanungsdokuments festgelegt sind, ändern;
die in Form von staatlichen Beihilfen zusätzlich gewährten Mittel für eine Maßnahme ändern, um mehr als entweder 25 % im Vergleich zu dem für das betreffende Jahr vorgesehenen Betrag für die entsprechende Maßnahme, oder 5 % im Vergleich zu dem Gesamtbetrag, der für das betreffende Jahr vorgesehen ist, was immer welcher größer ist, wobei die Berechnung auf der Grundlage des EPLR erfolgt, das von der KOM genehmigt wurde	die in Form von staatlichen Beihilfen zusätzlich gewährten Mittel für eine Maßnahme um mehr als 10 % des für diese Maßnahme für den gesamten Planungszeitraum vorgesehenen Betrags ändern, wobei die Berechnung auf der Grundlage des von der Kommission genehmigten Programmplanungsdokuments erfolgt	gestrichen

weiter Tabelle 5.1

die Mittelzuweisung für eine Maßnahme ändern, um mehr als entweder 25 % im Vergleich zu dem für das betreffende Jahr vorgesehenen Betrag für die entsprechende Maßnahme, oder 5 % im Vergleich zu dem Gesamtbetrag, der für das betreffende Jahr vorgesehen ist, was immer welcher größer ist, wobei die Berechnung auf der Grundlage des EPLR erfolgt, das von der KOM genehmigt wurde	die Mittelzuteilung für eine Maßnahme um mehr als 10 % des für diese Maßnahme für den gesamten Planungszeitraum vorgesehenen Betrags ändern, wobei die Berechnung auf der Grundlage des von der Kommission genehmigten Programmplanungsdokuments erfolgt	die Aufteilung der Mittel zwischen den Maßnahmen des EPLR um mehr als 15% des für das fragliche Programm für den gesamten Zeitraum vorgesehenen Gesamtbetrags der zuschussfähigen Kosten ändern, wenn die Gemeinschaftsbeteiligung auf den zuschussfähigen Gesamtkosten beruht, 20 % des für das fragliche Programm für den gesamten Zeitraum vorgesehenen Gesamtbeitrags der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben ändern, wenn die Gemeinschaftsbeteiligung auf den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben beruht, wobei die Berechnung auf der Grundlage des Finanzierungsplans im Anhang zur Kommissionsentscheidung zur Genehmigung des EPLR in ihrer zuletzt geänd. Fassung erfolgt.
	Maßnahmen mit einer Mittelausstattung von weniger als 5 % des Gesamtbetrags des Programms für den gesamten Planungszeitraum sind ausgenommen	gestrichen
Zeitraumen		
Änderungen sind der KOM in einem einzigen Vorschlag für das jeweilige Programm pro Jahr zu übermitteln außer, es handelt sich um Änderungen von Gemeinschaftsregelungen	gleich	weiterer Zusatz: gilt nicht bei Änderungen, die aufgrund von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Ereignissen mit größeren Auswirkungen auf die Programmplanung des betreffenden Mitgliedstaates erforderlich sind
	die Kommission wird rechtzeitig über die finanziellen Änderungen unterrichtet, die genehmigungspflichtig sind	die finanziellen Änderungen, die keiner Genehmigung bedürfen, sowie Änderungen des Satzes der Gemeinschaftsbeteiligung werden der KOM gemeinsam mit dem indikativen Finanzplan mitgeteilt. Sie treten zum Zeitpunkt ihres Eingangs bei den KOM in Kraft. Die innerhalb eines Kalenderjahrs kumul. Änd. dürfen die 15 %- o. 20 %-Grenze nicht überschreiten.
Sonstige Änderungen		
werden der KOM mindestens zwei Monate vor in Kraft treten mitgeteilt	gleich	drei Monate

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Verordnungstexte.

MB-X-Text 5.2 - Verbesserungsvorschläge für künftige Programmstellungen

Folgende Auflistung stellt eine Zusammenfassung der Verbesserungsvorschläge dar, die die Programmkoordinatoren der sechs evaluierten Bundesländer im Rahmen der Expertengespräche gemacht haben.

Zeitfahrplan

- Es sollte gemeinsame Fahrpläne Bund/KOM - Mitgliedstaat für die Programmplanungsphase geben.
- Frühere Genehmigung der Rechtstexte und Durchführungsverordnungen.
- Frühere Genehmigung der Programme, damit nicht über einen so langen Zeitraum Rechtsunsicherheit besteht.
- Strikter Zeitplan: Ende 2005 Vorlage der Verordnungstexte mit eindeutigen Interpretationshilfen und Angeboten von EU-KOM und Bund mit entsprechendem in sich stimmigem Begleitungs- und Bewertungssystem, bis spätestens September 2006 Genehmigung der Programme.
- Für Programmaufstellung und Diskussion mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern ist nach der Vorlage bereits interpretierter Verordnungen mindestens ein Jahr Zeit notwendig. D.h., bereits im Sommer 2005 müssen ausgearbeitete und vollziehbare Verordnungen vorliegen.

Rahmenregelungen

- KOM soll ausschließlich den Rahmen festlegen und das Ausfüllen des Rahmens den Mitgliedstaaten überlassen (stärkere Verantwortung der Mitgliedstaaten).
- Bei wettbewerbsrechtlichen Fragen Beschränkung auf eine Rahmenregelung, in deren Grenzen sich die Mitgliedstaaten bewegen können. Es sollten Schwellenwerte einge-zogen werden, unterhalb derer es aufgrund der Erfahrungen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann.
- In der VO sollten Maßnahmen weniger detailliert beschrieben und stärker zusammengefasst werden.
- Höhere Konkretisierung von Vorgaben zur Durchführung.
- Weniger konkrete Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen.
- Begrenzung der Legislativvorgaben: Ausschlaggebend müssten eigentlich nur der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen und die Grundverordnungen sein. Ständig neue Leitlinien und Interpretationsvermerke führen dazu, dass man ständig nachbessern muss.

Organisation

- In der EU-KOM sollte es einen Verantwortlichen für das EPLR geben, der das „Produkt“ gegenüber den anderen GD vertritt und nicht nur deren Anmerkungen und Fragen ungefiltert an die Länder durchreicht.

MB-X-Tabelle 5.2: Finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Auswirkungen auf die Programmumsetzung

Kategorien	Maßnahmen	Finanztechnische Regelungen			Verwaltungs- und Kontrollvorschriften		
	Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelum-schichtungen	Erstat-tungsprinzip statt Vor-auszahlun-gen	Rechnungs-abschluss-verfahren	Kontroll- und Doku-mentationspflichten	Programmände-rungen
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzier-te Maßnahmen	f C2 kein Problem, da Mittelabfluss aufgrund der Erfahrungswerte der Vergangenheit gut kalkulierbar ist	kein Problem	Haushaltstitel der BUG und der BWA nicht deckungsfähig	keine Änderung über Vorperiode		Verwaltungsaufwand gestiegen durch GFP, 4-Augen-Prinzip, erhöhter Kontrollaufwand vor Ort	
	f C3 s.o.	kein Problem	Haushaltstitel C1 und C3 gegenseitig deckungsfähig	s.o.	Zuarbeit für zentrale Zahlstelle ließ Verwaltungsaufwand ansteigen	Bündelung der Zuständigkeiten hilfreich	
	c A2 kein Problem, da Mitteleinsatz gut planbar	nicht als Problem benannt				relativ hoher Verwaltungsaufwand angesichts der geringen Fördersumme und geringen Zuwendungshöhen bei Antragstellung und Bewilligung (BBS), Kontrolle und Abrechnung vereinfacht durch Flaschenhalsfunktion der BIG	

Fortsetzung MB-X-Tabelle 5.2

Kategorien	Finanztechnische Regelungen			Verwaltungs- und Kontrollvorschriften			
	Maßnahmen	Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelum-schichtungen	Erstattungsprinzip statt Vor-auszahlun-gen	Rechnungsabschlus-verfahren	Kontroll- und Doku-mentationspflichten
Programmebene	Das Jährlichkeitsprinzip ist für HH eher von Vorteil, weil HH dadurch zusätzliche Mittel aus anderen BL aufnehmen konnte.	Das größte Problem bei der Abwicklung ist das Finanzmanagement in Bezug auf sich abzeichnende Mehrbedarfe; keine Planungs-sicherheit im Land bezogen auf Kofinanzie-rungsmittel; für die Um-schichtungen zwischen den Ländern wäre ein Stichtag sinnvoll	Es gibt we-nige Berei-che, wo dies eine Rolle spielt, weil es sich überwiegend um GAK-Maßnahmen handelt, spielt höch-stens bei neuen Maß-nahmen eine Rolle	Der Verwaltungsauf-wand ist hoch in Bezug auf die Kontrolle, die Prüfung der GFP und der veterinärrechtli-chen Bestimmungen (Haltungsbedingun-gen); HH als Stadtstaat übernimmt hier die Regelungen von ande-ren Bundesländern; KOM legt an Stadt-staaten andere Anfor-derungen als an Flä-chenländer	Inhaltliche Vor-schriften zu Programmände-rungen sind o.k., finanzielle Än-derungsmög-lichkeiten sind nicht flexibel genug, ge-wünscht wird eine Verdoppe-lung der Pro-zentanteile. Begrenzung der Zahl der Ände-rungen ist sinn-voll, weil da-durch Konti-nuität gewähr-leistet wird.		

Fett dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereitet als bei flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen.

(*) Es werden nur Aussagen zu den Maßnahmen getroffen, in denen eine ausreichende Anzahl von Förderfällen vorliegt, um sowohl die finanzielle Abwicklung wie auch die Auswirkungen von Verwaltungs- und Kontrollregelungen beurteilen zu können.

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 6 - Fragebögen und Interviewleitfäden

MB-X-Text 6.1 - Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP

Zwischenbewertung (NRW-Programm Ländlicher Raum)
 Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP



Bitte senden Sie den Fragebogen anschließend ohne jegliches Anschreiben im beiliegenden bereits frankierten Rückumschlag oder per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5199) bis zum 28.2. an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannten Ansprechpartner.

01 Wieviel EURO haben Sie für die geförderte Maßnahme investiert?
 Angabe als Nettobetrag ohne Umsatzsteuer: _____ EURO

02 Bitte tragen Sie in die folgende Tabelle die Nettoauftragssummen für Unternehmen des entsprechenden Gewerbegebietes mit der Zuordnung zum Sitz des Unternehmens ein. Da wir für die Berechnung des Beschäftigungseffektes nur Größenordnungen benötigen, können die Angaben gerundet sein.

Auftragssummen (netto) in EURO an Unternehmen der folgenden Gewerbegebiete	Unternehmen mit Sitz				
	in der Gemeinde	im Landkreis	im Bundesland	in einem anderen Bundesland	außerhalb Deutsch- lands
Vorbereitende Baustellenarbeiten (z.B. Erdarbeiten)					
Maurer					
Beton- und Stahlbauer					
Zimmerer					
Dachdecker					
Fliesen- und Plattenleger					
Wärme-, Kälte-, Schallschutzisolierer					
Estrichleger					
Maler und Lackierer					
Sonstiges Bau- und Ausbaugewerbe					
Kälteanlagenbauer					
Klempner					
Gas- und Wasserinstallateur					
Zentralheizungs- und Lüftungsbauer					
Elektroinstallateur					
Tischler					
Großhandel					
Sonstige Gewerbegebiete (z. B. technische Anlagen)					

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann & R. Grajewski, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) · Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) · Bundesallee 50 · 38116 Braunschweig · Tel.: 0531 / 596-5179 oder 5217 · Fax: 0531 / 596-5199

MB-X-Text 6.2 - Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri

Gesprächsteilnehmerinnen: Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Regina Grajewski, Barbara Fährmann, Tel: 0531/596-5217, -5179, regina.grajewski@fal.de, barbara.faehrmann@fal.de

zuständig für die Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg

1. Phase der Programmerstellung

Beschreibung der Zusammenarbeit mit den Bundesländern aus Sicht der Kommission

Unterschied zwischen föderalen Ländern und Zentralstaaten, Unterschied zwischen Österreich und BRD

Wünsche an den Bund in der Phase der Programmerstellung

Bei der Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission und Länder Verwaltungen fühlten sich die Länder bei akuten Problemen zwar häufig gut unterstützt

Aber bei der Informationsweitergabe werden Defizite gesehen

Größtes Manko Rechtsunsicherheit durch individuelle Auslegungen von unbestimmten Rechtsbegriffen durch die einzelnen Vertreter der Kommission

Gibt es Prozesse der Qualitätssicherung der Stellungnahmen der KOM?

Auch bei den Fragekatalogen große Unterschiede zwischen den Bundesländern, warum?

Anforderungen an die Aufgliederung von Maßnahmen auf den indikativen Finanzplan Gliederung wurde ganz unterschiedlich gehandhabt (Haushaltlinien unterschiedlich hart durchgesetzt)? Wie stellt KOM Kohärenz zwischen Programmen her?

Gibt es ein klares Prüfraster, nachvollziehbare Prüfkriterien für die einzelnen KOM-Mitarbeiter

Eindruck des Learning by doing, Herausbilden von Rechtspositionen im Laufe der Genehmigungsphase, aber nicht vorab. In Umkehrung des Sprichwortes, wer zu früh kommt, den bestraft das Leben (NRW)

Definition des Artikel 33 (sektoral oder auf ländlichen Raum bezogen)

Enge Auslegung des Artikel 33, der nach VO und Fischler Direktiven weit gefasst ist.

Definition, was ist eine Agrarumweltmaßnahme (nordische Gastvögel)

War das Personal, das Ziel 5b umgesetzt hat bei der Erstellung der VO 1257/99 und der 1750/99 beteiligt?

Kurze Beschreibung des Konsultationsprozesses: wer kriegt wie lange, welche Unterlagen? Von Bundesländern wurde Beschleunigung der Konsultationsprozesse angemahnt.

Wettbewerbsrecht versus Maßnahmenvarianz und Ausgestaltung (Muss alles wettbewerbsrechtlich geprüft werden oder gibt es die Möglichkeit von Negativlisten)

Problematik der zahlreichen Handreichungen: wer entscheidet zu welchem Themen Leitlinien, Arbeitsblätter etc., erstellt werden??

2. Programminhalte

Die häufigsten Schwächen

Diskrepanz zwischen akademischem Anspruch und Wirklichkeit (z.B. bezogen auf Strategie oder Zielbeschreibung im EPLR)

Regionalerer Ansatz, Gebietskulissen möglich?

Sektorübergreifender Ansatz erforderlich zur Behebung der Strukturschwäche im ländlichen Raum, Ziel 2 kann dies nicht leisten

Förderlücken zwischen den Programmen (Kleinstgewerbeförderung)

3. Umsetzungsphase:

Personalwechsel in der Kommission , wie oft? Wird als hinderlich empfunden
gewisse Kontinuität bei den BearbeiterInnen wird als sinnvoll gesehen.

Berechenbarkeit und Transparenz (was ist die Rechtsgrundlage von Kommissionsentscheidungen)

Jährlichkeit:

Zeitdruck Mittel loszuwerden, führt zu Verschiebungen der Maßnahmenverhältnisse

Bevorzugt finanzstarke Länder mit finanzieller Manövriermasse, weniger von Mittelverfall betroffen

Bei investiven Maßnahmen Steuerungsprobleme

Lösungsansätze (HO und 445 Änderungen)

Wo liegen aus Sicht der KOM Vor- und Nachteile der Jährlichkeitsregelung?

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre: wie ist das in anderen Ländern, gäbe es eine Möglichkeit dies an das Kalenderjahr anzupassen?

4. Verwaltungsvereinfachung

Welche Probleme hinsichtlich Umsetzung sind aus Sicht der KOM hausgemacht? Welche Probleme lassen sich auf Vorschriften und Praktiken der Bundesländer zurückführen?

Wo werden Verwaltungsvereinfachungen aus Sicht der KOM ansetzen?

Regelungen der des neuen Entwurfs der EU-Haushaltsordnung in der die Kommission im Bedarfsfall die Möglichkeit eingeräumt wird, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung stehenden Mittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen

Bedingungen??

Modulationsmittel können entsprechend Art 50 (445) über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden

Wäre es aus Sicht der Kommission möglich im EPLR die gesamte Förderstrategie für den ländlichen Raum festzulegen und dann nur die (finanziell) gewichtigsten in die EU-Kofinanzierung hineinzunehmen (Fördereffizienz)

5. Sanktionsproblematik

Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe: wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (Artikel 64) drei Jahre nach Programmgenehmigung.

Sanktionen können aus Sicht der Bundesländer nur auf der Grundlage nationaler Rechtsetzungen verhängt werden (Vorbehalt des Gesetzes bei Eingriffen in Rechtspositionen). Kein Lex EU-Förderung möglich.

Wie wird von Seiten der Kommission das Problem der Sanktionen bei Investitionen gesehen?

Interpretationen von Rechtstexten durch die Kommission über den Star-Ausschuss Möglichkeit der Prüfung der Auswirkungen, gleicher Informationsstand

Kontrollierbarkeit versus Experimentierfreude,

Kontrolle durch die Kommission, Selbstverständnis der KOM im Sinne der Partnerschaft

Nur Kontrolle der Umsetzungsvorschriften und der Organisation der Kontrollsysteme in den Ländern oder Kontrolle bis ins letzte Detail? Interner Revisionsdienst, Bescheinigende Stelle und Revisionsdienst der Kommission

Da in einigen Programmen (NRW) nur 25 % EU Mittel enthalten sind, sollte nicht mehr auf die Zuständigkeit der Länder gebaut werden

6. Programmänderungen

Konsultationsverfahren bei Änderungen beschreiben

Verfahren, doppelte Konsultationen in gesamter Bandbreite oder inhaltlich begrenzt

Neuerungen durch die 445-Änderung, kommt der Entwurf so durch??

Warum müssen Änderungen in einem gesonderten Verfahren angezeigt werden? Wäre Erhalt einer konsolidierten Planfassung nicht ausreichend?

Kompliziertes Gliederungsraster - Lähmt sich die Kommission nicht selber mit aufgeblähten Antragsunterlagen

Öffnung zu Änderungen einmal pro Jahr, aber zu einem selbstbestimmten Zeitpunkt möglich?

Warum zwei Prüfungen für GA und Bundesland, obwohl die gleichen Fördergegenstände?

7. Finanzmanagement

Wie soll mit den Mehr- und Minderbedarfen umgegangen werden und was heißt Finanzänderungen werden nicht mehr ex-post genehmigt?

Bedeutung der CIRCA-Tabelle

Darstellung der Mittelverwendung anderer EU-Mitgliedstaaten im indikativen Finanzplan, Konsistenz der verschiedenen Zahlwerke (Tab. 104, CIRCA-Tabelle, indikativer Finanzplan)

Definition der Artikel 52 Maßnahmen, Bedeutung.

Verwendung Vorschuss 2000

Verbesserungen: Reduzierung der Haushaltslinien – Informationen über Förderstatistiken weiterhin gegeben

Wenn Maßnahmen aus der Kofinanzierung (aus verwaltungstechnischen Gründen) herausgenommen werden ansonsten aber inhaltsgleich als Landesmaßnahme bestehen bleiben, bedarf es in diesem Fall neben der Programmänderung einer weiteren Notifizierung?

Unterschied zu sonstigen staatlichen Beihilfen. Wie läuft das Konsultationsverfahren bei rein wettbewerbsrechtlichen Genehmigungen?

Wenn Maßnahmen auch aus inhaltlichen Gründen aus EPLR herausgenommen werden (z.B. bedrohte Haustierrassen, wo 5-jähriger Verpflichtungszeitraum und Begrenzung auf Landwirte als Zuwendungsempfänger ein Problem ist, das Inanspruchnahme vermindert, warum werden im anschließenden wettbewerbsrechtlichen Genehmigungsverfahren genau diese Auflagen wieder gefordert?)

8. Partnerschaft

Begleitausschuss: Warum immer weniger belastbare Aussagen der Kommissionsvertreter, keine Entscheidungskompetenz? Überflüssiges Gremium, wo sehen Sie den Mehrwert des Begleitausschusses Oft gar nicht vertreten

Bei Ziel 5b wurde dies anders empfunden

Wird von den Ländern als reine Partnerschafts-Formalität empfunden, weder Stellungnahmen noch Hinweise

Konsultationen: Atmosphäre wird als wenig partnerschaftlich empfunden? Wie könnte mehr Gleichheit entstehen

Bedeutung der WISO-Beteiligung auf Programmebene aus Sicht der KOM

9. Monitoring

Kein Mehrwert, nur Mehrarbeit

Andere Bezugspunkte (Zeitraum, Bewilligungen) für Steuerung nicht zu verwenden und auch nicht als bloße Förderstatistik

Keine Verwendbarkeit für Evaluierung

Gründe und Sinn und Zweck aus Sicht der Kommission

10. Evaluation

Bedeutung aus Sicht der KOM für Umsetzung

Ex-ante hat im tatsächlichen Genehmigungsverfahren nur eine formale aber keine inhaltliche Rolle gespielt. Warum?

11. Allgemeine Strategische Fragen

2. Säule viel zu stark sektoral bezogen, ländlicher Raum steht zu wenig im Fokus.

Warum bleibt zweite Säule in der Garantie? Was bringt die Aufteilung zwischen den beiden Töpfen noch?

12. Vorstellungen für die nächste Programmplanungsphase

Großes Anliegen klarer zeitlicher Fahrplan

Rechtliche Sicherheit von Anfang an (sämtliche VO auch Durchführungsbestimmungen und Leitlinien)

Maßnahmenspezifische Fragen

Agrarumweltmaßnahmen

Prämienkalkulation: nach (EG) VO 1257/92 ist eine Kalkulation der Prämien mit dem Referenzsystem „Nutzungsaufgabe“ zulässig. Dies Referenzsystem führt dem Prinzip nach zu einer höheren Prämie als das Referenzsystem „Produktion“. In einigen Fällen wurde das Referenzsystem nicht zugelassen. Warum?

Prämienkalkulation: für die Agrarumweltmaßnahmen müssen Prämien kalkuliert werden. Damit ist ein Ausschreibungsverfahren nicht möglich. (Ausschreibungsverfahren sind sowohl für den handlungs- als auch ergebnisorientierten Ansatz möglich). Warum ist dies so? (Anmerkung: indikativer Finanzplan wäre dann nicht möglich)

Ergebnisorientierter Ansatz: in einigen Bereichen wird ein ergebnisorientierter Ansatz als Ergänzung zu dem handlungsorientierten Ansatz, wie ihn die VO (EG) 1257/99 implizit für die AUM vorsieht, von den Bundesländern gewünscht. Ist dies möglich?

Verwaltungsaufwendungen als Bestandteil der Prämienkalkulation: die Prämie darf lt. KOM nur für den Nutzenentgang plus 20 Anreiz kalkuliert werden. Antragskosten dürfen nicht in die Prämienkalkulation mit einfließen. Bes. bei naturschutzfachlich ausgerichteten Maßnahmen ist die potenzielle Antragsfläche je Zuwendungsempfänger i.d.R. klein und somit die rel. Antragskosten/ha AUM hoch. Dies führt dazu, dass die rel. Vorzüglichkeit von naturschutzfachlichen Maßnahmen oder von Maßnahmen mit Gebietskulisse sinkt. Ist dies von der KOM so gewollt?

Sanktionen: Die Sanktionierung bei Verstoß gegen die AUM-Auflagen erfolgt entsprechend der VO (EG) 445/2002, also entsprechend des InVeKoS. Das InVeKoS und der damit verbundene Sanktionsmechanismus ist eigentlich für die 1. Säule entwickelt worden. Das Risiko eines Verstoßes bei den AUM ist ein ungleich höheres, da a) eine Vielzahl von zusätzlichen Auflage einzuhalten sind und b) eine 5-jährige Bindungsfrist besteht. Damit wird ein ungleiches Behandeln zwischen 1. Säule und AUM erreicht. Ist dies der KOM bewusst? Gibt es Überlegungen, den Sanktionsmechanismus für AUM abzumildern. Wurde über Bagatellgrenzen nachgedacht?

Ordnungsgemäße Landwirtschaft (Einhaltung von Umweltstandards): Die Einhaltung der ordnungsgemäßen Landwirtschaft wird überprüft. Bei Verstoß ist a) ggf. ein Bußgeld zu zahlen b) zieht der Sanktionsmechanismus nach VO (EG) 445/2002. Solange Cross Compliance noch nicht obligat sind, (nach MTR ab 2007) setzen sich somit Betriebe, die an AUM teilnehmen (und damit einem Beitrag zum Umweltschutz leisten) einem höherem Sanktionsrisiko aus als Betriebe, die ausschließlich Zahlungen über die 1. Säule erhalten. Ist dies so gewollt?

MB-X-Text 6.3 - Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordinatoren

Wo _____

Wann _____

GesprächspartnerInnen _____

weitere AnsprechpartnerInnen _____

Anschrift _____

Tel.: _____

Fax: _____

E-Mail _____

EvaluatorInnen _____

Programmerstellung (Grajewski)

① **Halten Sie die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/99 bzw. der Durchführungsverordnung hinsichtlich des Erstellungsprozedere sowie der formalen und inhaltlichen Gliederungsstruktur für sinnvoll?**

- Flexibilität gegenüber beispielsweise Ziel 5b-OP-Erstellung
- Aufwand für die Erstellung
- Was hätten Sie weggelassen bzw. anders gestaltet?
- Notifizierung gleich mit Programmgenehmigung erledigt (Vor- und Nachteile)

② **Abstimmung zwischen Fachreferaten und anderen beteiligten Ministerien über**

- strategische Ausrichtung des Programms
- Maßnahmen
- finanzielle Mittelaufteilung
- In welcher Form fand die Abstimmung statt (Gremien, Teilnehmer, Besprechungsrhythmus)

03 *Zuständigkeiten für Programmerstellung*

- Gab es eine spezielle Projektgruppe?
- Wurden Sie von anderen Aufgaben entlastet für die Phase der Programmerstellung?
- Beauftragung externer mit der Programmerstellung (Vor- und Nachteile)

04 *Rolle des Bundes bei der Programmerstellung*

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

- rechtzeitige Information
- eindeutige Information
- lückenlose Information
- einheitliche Vorgaben
- ausreichende Unterstützung bei Problemen
- ausreichend kompetente Ansprechpartner (Wer?)

05 *Rolle der EU-KOM*

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

- rechtzeitige Information
- eindeutige Information
- lückenlose Information
- einheitliche Vorgaben (d. h. keine individuelle Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch Mitarbeiter)
- ausreichende Unterstützung bei Problemen
- ausreichend kompetente Ansprechpartner (Wer?)

06 *Wenn Defizite bestehen, wie haben diese sich ausgewirkt?*

- Kam es zu signifikanter Mehrarbeit?
- Belege (z. B. wesentliche Kapitel mussten neu geschrieben werden, Fragenkataloge der KOM sehr umfangreich)

Welche Verbesserungsvorschläge hätten Sie für zukünftige Programmerstellungen?

- 07 – hinsichtlich der Konkretisierung der Kommissionsvorgaben
- der Koordinierungsfunktion des Bundes
 - organisatorisch

- 08 ***Wo liegen die Vorteile einer Programmplanung gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen? Wo sehen Sie Nachteile?***

- 09 ***Besteht ein Defizit an geplanter strategischer (mittel- bis längerfristiger) Ausrichtung?***

- Wenn ja, welche Gründe sind dafür ursächlich?
 - zu wenig Zeit
 - zu wechselhafte Entwicklungen im Bereich Agrarwirtschaft
 - politische Ebene lässt sich nicht auf verbindliche Strategien ein
 - Kirchturmdenken der Fachreferate
 - sonstiges ?

Programmgenehmigung (Grajewski)

- 10 ***Verfahrensablauf zur Genehmigung***

- Wie gestaltete sich der Verfahrensablauf zur Programmgenehmigung (zeitlich, inhaltlich, organisatorisch)?
- Wie fand der Abstimmungsprozess innerhalb des Hauses oder zwischen den Ministerien statt?
- In welchem Gremium wurde die Letztentscheidung sowohl über Maßnahmen wie auch Finanzen getroffen?

- 11 ***War insgesamt gesehen die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife***

(Benotung von 1 – 6))

- bundeslandintern
(Gab es hier deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Fachreferaten/Ministerien und wenn ja, worauf ist dies zurückzuführen?)
- mit anderen Bundesländern
- in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
- mit dem BMVEL
- mit der EU-Kommission

Umsetzung des EPLR (inhaltlich, finanziell) (Fährmann)

12 *Aufgabenverteilung innerhalb der Dienststelle*

- Wo organisatorisch verankert?
 - Stabsstellenfunktion
 - zusätzliche Befugnisse gegenüber den Fachreferaten
- zusätzliche fachliche Zuständigkeiten
 - oder wurden sie von fachlichen Aufgaben entbunden?
- personelle Ausstattung (zusätzliches Personal?)
- Gründe für die gewählte organisatorische Lösung

13 *Gibt es eine systematische Koordination/Koordination auf Ministeriumsebene?*

- mit Zahlstelle (*warum wurde diese verlagert?*)
- mit Fachreferaten
- mit anderen beteiligten Ministerien

(→Unterlagen: gemeinsamer Verteiler, regelmäßige Dienstbesprechungen, ad hoc Besprechungen,)

14 *Welche Bedeutung haben folgende Gremien bei der Umsetzung des EPLR*

(Bedeutung bezogen auf Informationsweitergabe, inhaltlich/strategische Änderungen, finanzielle Anpassungen)

- Begleitausschusses
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe
- Bund
- EU-Kommission
- informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern

Einschätzung der Wichtigkeit der Gremien/Ebenen für die Arbeit und Abwicklung der EPLR

Einschätzung der Arbeitsfähigkeit der formalisierten Gremien, wie könnte diese verbessert werden?

(☒ Stichworte Rolle der Kommission im Begleitausschuss: Lösungsvorschlag: Vorabinformation der Kommission über zur entscheidungsstehende Themen soll durch vorherige interne Koordination in der Kommission zu verbindlichen Stellungnahmen der Vertreter in dem Ausschuss führen bei rechtzeitige Übermittlung der notwendigen Dokumente)

- 15** *Wo liegen die größten Schwierigkeiten bei der Abwicklung des EPLR? Wo sehen Sie die wesentlichen Veränderungen gegenüber den Vorgängerprogrammen? (v.a. Ziel 5a oder Ziel 5b) - Konkrete wesentliche Änderungen gegenüber vorher*
- Verwaltungsaufwand
Kontrollwesen
Was sind hausgemachte Probleme?
- 16** *Für die Finanzplanung sowohl des Programms als auch des Landeshaushaltes sind voraussehbare Finanzströme vorteilhaft. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode?*
- Erstattungsverfahren – Verbesserung der zweckmäßigen Verwendung der Mittel
 - Jährlichkeit
- (☒ Stellungnahme des BMF sparsame Haushaltsführung, Risikominimierung, Finanzkontrolle) Bund plädiert gegen einen erneuten Wechsel)
- 17** *Im Zusammenhang mit der EU-Förderung wird häufig eine Verwaltungsvereinfachung gefordert. Wo soll diese ansetzen und wie könnte sie konkret ausgestaltet sein?*
- Verwaltungs- und Kontrollverfahren vereinfachen
 - Förderbedingungen den Maßnahmentypen anpassen
 - Jährlichkeitsprinzip
 - Vor- und Zwischenfinanzierung als Problem (Frage nach Artikel 52 der VO 445/2002 zur Vorschussgewährung unter bestimmten Umständen)
 - Flexibilität bei langjährigen Verpflichtungszeiträumen (AUM)
 - Rückverlagerung von Durchführungskompetenzen an die Länder – Forderungen nach Politikentflechtung, was heißt dies genau? Keine Kofinanzierung mehr? Einschränkung durch GA nicht größer?
 - Genehmigungsentscheidungen der Kommission beschleunigen – momentan 6 Monate
- ☒ Stichwortzettel, VO Text
- 18** *Einige Bundesländer wurden schon von der EU kontrolliert. Was waren die wesentlichen Ergebnisse der Kontrollen und werden diese auch Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis Ihres Landes haben?*
- 19** *Auswirkungen des Anlastungsrisikos*
- Spielt das Anlastungsrisiko die "Schere im Kopf" und beeinflusst die inhaltliche Gestaltung von Programmen?

Regelungen zu Änderungsnotifizierungen (Art. 44)

- 20 – Beschreibung des Verfahrensablaufs
- Ist das Verfahren sachgerecht?
 - Sind die Vorschriften eindeutig geregelt?
 - Wer entscheidet, was eine Änderung ist?
 - Wo liegen die größten Schwierigkeiten?
 - Wie könnte das Verfahren aus Ihrer Sicht sachgerechter und flexibler ausgestaltet werden?

21 ***Auf Bundesebene gibt es ein Verfahren der Mittelumschichtung zwischen Bundesländern? Wie funktioniert dies? Halten Sie dies für sachgerecht und praktikabel?***

- Zeitpunkt der Mittelumschichtung
- Hauptströme (Quellen)

22 ***Wenn Sie Mittel aus anderen Ländern aufnehmen können, nach welchen Kriterien entscheiden Sie, in welche Maßnahmenbereiche diese fließen?***

23 ***Gibt es ein ähnliches Verfahren auch auf Landesebene?***

Sind die Mittel dann für die betroffenen Maßnahmenbereiche unwiderruflich verloren oder bekommen diese im Laufe des Programms auch etwas zurück, d. h. werden die einmal fixierten Haushaltslinien eingehalten? Oder kommt im letzten Jahr die große Änderungsnotifizierung?

Vollzug des Programms (Grajewski)

24 ***Gründe für Änderungen in den indikativen Finanzplänen***

25 ***Gründe für den unterschiedlichen Mittelabfluss***

26 ***Was gehört Ihrer Meinung nach nicht in das Programm? (inhaltlich, verwaltungstechnisch)***

☒ Eventuell Stichworte der Regierungskommission: ... wesentliche Teile der betriebenen Maßnahmen sinnvoller Weise in alleiniger Zuständigkeit von Niedersachsen angesiedelt sein sollten, ohne den komplexen Abstimmungsbedarf zwischen Hannover, Berlin und Brüssel allerdings auch ohne Mitfinanzierung. ...Mittelzuweisungen von oben dominieren die sachgerechte Überlegung zur Ausgestaltung

Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR (Fährmann)

27 *Finanzielle Rahmenbedingungen*

- Haushaltssperre
- generelle Mittelkürzungen
 - Sind Maßnahmen mit EU-Kofinanzierung generell von Kürzungen ausgenommen?
 - Spielt das Argument in der Diskussion um Kürzungen überhaupt eine Rolle?
 - Wurden aufgrund dessen die Kofinanzierungsätze angehoben?
 - Wie wird bei generellen Mittelkürzungen verfahren? Rasenmäher oder Schwerpunktsetzungen?

28 *Politische Rahmenbedingungen - Wie wirken sich die folgenden Punkte auf die Umsetzung des EPLR aus und wie reagiert das ML strategisch mit seinem Instrument EPLR?*

- Agrarwende: Regierungskommission Zukunft der Landwirtschaft (☒ Stichworte)
- GAK-Änderungen: Handhabbarkeit der Programme, Arbeitsaufwand, Beeinflussung der Programmkonsistenz
- Midterm Bewertung der Agenda 2000: Was ist Ihrer Meinung nach wesentlich? Was fehlt?

Wie kann ein auf einen langen Zeitraum ausgerichtetes Förderprogramm auf „schnelllebige“ politische Rahmenbedingungen und gesellschaftlichen Anforderungen reagieren?

29 *Modulation 2003*

- Welche Maßnahmen bieten Sie an?
- Beschreiben Sie aus Ihrer Sicht die Auswirkungen auf die Verwaltung (Einziehen der Mittel, gesonderte Mittelverwaltung aufgrund anderer Kofinanzierungsätze der GA)
- Warum hat der Bundesrat jetzt nachdem das Gesetz auf dem Tisch liegt ein Gegengesetz auf den Weg gebracht? Hauptgründe, Verhalten Niedersachsens

Begleitsystem - Zeitlicher Umfang zur Erstellung im Verhältnis zur Aussagekraft (Grajewski)

- 30** *Das Begleitsystem soll der Steuerung des Programms dienen. Halten Sie das EU-Monitoring für diesen Zweck geeignet?*
- Wenn nein, warum nicht?
- 31** *Nutzen Sie die Zahlstellendaten für die Programmsteuerung?*
- Wenn nein, warum nicht?
- 32** *Wie steuern Sie aus finanzieller Sicht das Programm?*
- 33** *Was würden Sie sich wünschen für eine Programmsteuerung?*
- 34** *Gibt es Überlegungen, ein einheitliches Berichtssystem aufzubauen, das verschiedenen Berichtserfordernissen genügt (EU, GAK, Landtagsanfragen, ...)?*

Bewertung (Grajewski)

- 35** *Was heißt für Sie Evaluierung?*
- 36** *Gründe zur Durchführung einer Evaluation*
- Verbesserung des Managements
 - Rechenschaftspflicht
 - Unterstützung bei der Zuweisung von Haushaltsmitteln
- 37** *Wo würden Sie den Hauptnutzen sehen? Welche Effekte versprechen Sie sich von der Evaluation?*
- 38** *Was Evaluierungskultur betrifft, wo befindet sich Ihre Verwaltung z.Z.?*
- Beispiele guter/brauchbarer Evaluierungen
 - Maßnahmen des Landes zur Verankerung des Evaluierungsgedankens in der Verwaltung

Kohärenz, Synergie (Fährmann)

39 *Interne Synergie: Mehrwert des Programmansatzes*

Was ist Ihrer Meinung nach der Mehrwert der Programmerstellung und Umsetzung gegenüber getrennter Maßnahmenerstellung und Umsetzung?

Einschätzungsfrage

40 *Lassen die Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Fachreferaten während der Programmerstellung und –umsetzung (s.o.) darauf schließen, dass*

- inhaltliche Ausrichtungen /Zielausrichtungen/komplementäre Projekte
- räumlich und zeitliche Ausrichtungen
- besser aufeinander abgestimmt wurden als vorher?

41 *Sind Ihnen Beispiele für solche Synergien bekannt?*

Zum großen Teil handelt es sich um bereits vorher angebotene Fördermaßnahme. Sind aus Gründen einer „administrativen Bündelung“ andere administrative Einbindungen oder Zuständigkeiten für die einzelnen Programmbestandteile als vorher gewählt worden?

Hat der Programmansatz insgesamt zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachverwaltungen durch Informationsaustausch etc. geführt?

42 *Externe Synergie: Abstimmung mit Ziel-2-Programm, LEADER +*

- Austausch bei der Programmerstellung
- Wie erfolgt in der Umsetzung des Programms die Abstimmung mit anderen EU-Programmen?
- Gibt es Regelungen, dass Anträge aus LEADER +-Regionen vorrangig bedient werden, das Mainstreamprogramm also flankierend zum Einsatz kommt? Vereinheitlichung der Vorgaben oder jeder nach seinem Gusto?
- Wo sehen Sie überhaupt die Synergien zum Ziel 2-Programm?

43 *Aktivitäten des Programmkoordinators*

Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft?

Prinzip der Partnerschaft

44 *Was heißt dieses 2000 verstärkte Prinzip für Sie?*

(Zusammenarbeit mit Bund und Kommission s.o.)

45 *Wer sind die Wirtschafts- und Sozialpartner?*

Wer kommt auf den Verteiler?

46 *Beschreibung des Beteiligungsverfahrens bei*

- Programmerstellung
- Umsetzung
- Evaluierung
- Änderungen

(Wann, wie oft, wie, auf welcher Ebene???)

47 *Wie schätzen Sie die Befähigung der Verbände für eine qualifizierte Beteiligung ein?*

48 *Sind Sie mit dem bisherigen Verfahren zufrieden oder könnte es aus Ihrer Sicht besser laufen?*

Literaturverzeichnis

- BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.
- Bundesregierung (2000): Nationales Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, Fünfter Bericht des Arbeitskreises V "Land- und Forstwirtschaft" der Interministeriellen Arbeitsgruppe CO2 Reduktion.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland, Endbericht. Braunschweig.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Technical solutions for evaluation within a partnership framework. MEANS Collection, H. 4. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002a): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].

- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002b): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, am 10.4.2003.
- Fasterding, F. (1982): Buchbesprechung: Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen. Agrarwirtschaft H. 4, S. 127-128.
- Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].
- Geuenich, G.; Heilig, B. (1981): Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 253. Münster-Hiltrup.
- Haas, G.; Geier, U.; Schultz, D.; Köpke, U. (1995): Klimarelevanz des Agrarsektors der Bundesrepublik Deutschland: Reduzierung der Emissionen von Kohlendioxid. Berichte über Landwirtschaft 73, S. 387-399.
- IfL, Institut für ländliche Strukturpolitik; ECOTEC, Research & Consulting Ltd (2002): Ex-Post Bewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Ziel-5b in Hessen. Frankfurt.
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (1997): Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. London.
- Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.
- Köhler, B.; Preiß, A. (2000): Erfassung und Bewertung des Landschaftsbildes. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 1. S. 3 - 60-.
- Köpke, U. (2002): Umweltleistungen des Ökologischen Landbaus. Ökologie und Landbau 122, H. 2, S. 6-18.
- MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.
- Peters, J. (2001): Vom Kulturlandschaftsbegriff zur Analyse kulturhistorischer Landschaftselemente. ZALF-Berichte, H. 44. S. 9-22.

- Pfiffner, L.; Luka, H. (2002): Naturnahe Flächen mit Biolandbau kombinieren. *Ökologie und Landbau* 122, H. 2, S. 28-29.
- Schubert, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. In: Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.): *Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung*, H. 6/7. Bonn.
- Schwab, O.; Toepel, K. (2000): Strukturfondsreform 2000 - Evaluation im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik [online]. zu finden in <www.degeval.de/koeln/1998/toepel.htm>.
- Sensi, A. (2003): Landwirtschaft und Klimawandel [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/clima_de/report.htm>.
- Statistisches Bundesamt (1996): Produzierendes Gewerbe. Handwerkszählung vom 31. März 1995, Fachserie 4, Heft 3, Ergebnisse für Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftszweigen der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2001): Produzierendes Gewerbe. Fachserie 4, Reihe 5.1 Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Baugewerbe 2000. Wiesbaden.
- Tamme, O. (2002): Beschäftigungseffekte Agrar- und regionalpolitischer Maßnahmen. Landwirtschaft, Beschäftigung und die Entwicklung des ländlichen Raumes. *Forschungsberichte*, H. 49. Wien.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Wascher, D. M., Hrsg. (2000): *Agri-environmental indicators in Europe*. Tilburg.